DOCUMENT RESUME

ED 372 835 PS 022 501

AUTHOR	Doherty, Gillian
TITLE	Rural Child Care in Ontario. (La garde d'enfants dans les zones rurales de l'Ontario). Occasional Paper No. 4.
INSTITUTION	Toronto Univ. (Ontario). Centre for Urban and Community Studies.
SPONS AGENCY	Ontario Ministry of Community and Social Services, Toronto. Child Care Branch.
REPORT NO	ISBN-1-896051-04-9
PUB DATE	Jan 94
NOTE	120p.; Paper prepared as a background paper for a conference on rural child care co-sponsored by the Ontario Ministry of Agriculture and Food, Ontario Ministry of Community and Social Services (Geneva Park, Orillia, Ontario, Canada, January 20-22, 1994). For related documents, see PS 022 502 and PS 022 503.
PUB TYPE	Reports - Descriptive (141) -- Statistical Data (110) -- Multilingual/Bilingual Materials (171)
LANGUAGE	English; French
EDRS PRICE	MF01/PC05 Plus Postage.
DESCRIPTORS	Child Caregivers; *Day Care; *Day Care Centers; Demography; Early Childhood Education; Employer Supported Day Care; Foreign Countries; *Government Role; *Rural Areas; Social Indicators; State Surveys; Surveys
IDENTIFIERS	*Ontario

ABSTRACT

This report provides an overview of child care in rural areas of Ontario. Chapter 1 outlines the paper's purpose, defining "child care" and "rural." It discusses the nature of rural Ontario in the 1990s and the need for child care in rural areas. Also, implications for child care provision in a rural context are highlighted. Chapter 2 reviews child care in Ontario with regard to the roles of different levels of government. Issues of child care availability, affordability, and quality are discussed, along with child care reform initiatives. Chapter 3 looks at rural child care in Ontario in terms of the characteristics of rural communities and characteristics of successful child care programs. Chapters 4 through 6 focus on rural center-based child care, regulated home child care, and the provision of care in the child's own home, including the special challenges and issues related to each setting. Chapter 7 considers resource centers, school-age care, and care for children with special needs. Finally, chapter 8 highlights programs in Alberta, Manitoba, Prince Edward Island, and Quebec that specifically target the needs of rural families. A list of key informants, demographic information, and information on the availability and affordability of child care in Ontario are topics covered in the four Appendices. (Contains a 37-item bibliography and glossary). (AC)

ED 372 835

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
Office of Educational Research and Improvement
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)
X This document has been reproduced as received from the person or organization originating it.
☐ Minor changes have been made to improve reproduction quality.
• Points of view or opinions stated in this document do not necessarily represent official OERI position or policy.

Rural Child Care in Ontario

Occasional Paper No. 4

The Childcare Resource and Research Unit

Centre for Urban and Community Studies

PERMISSION TO REPRODUCE THIS MATERIAL HAS BEEN GRANTED BY
M. Friendly
TO THE EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)"

UNIVERSITY OF TORONTO

PS 022501

BEST COPY AVAILABLE

Rural Child Care in Ontario

Occasional Paper No. 4

Gillian Doherty

1994

Originally prepared as a background paper for a conference on rural child care co-sponsored by:

Ontario Ministry of Agriculture and Food
Ontrario Ministry of Community and Social Services

Geneva Park, Orillia, Ontario
January 20-22, 1994

Canadian Cataloguing in Publication Data

Doherty, Gillian, 1938-
Rural child care in Ontario

(Occasional paper; No. 4)
Includes bibliographical references.
ISBN 1-896051-04-9

1. Child care services - Ontario. 2. Social services, Rural - Ontario.
I. University of Toronto. Childcare Resource and Research Unit. II. Title.
III. Series: Occasional paper (University of Toronto. Childcare Resource and Research Unit); No. 4.

HQ778.7.C2D64 1994 362.7'12'09713091734
C94-930792-0

Copyright © Childcare Resource and Research Unit 1994

Portions of this material may be reproduced for personal or educational purposes if appropriate attribution is made.

For further information, contact the publisher:

Childcare Resource and Research Unit
Centre for Urban and Community Studies
University of Toronto
455 Spadina Avenue
Toronto, Ontario
Canada M5S 2G3
(416) 978-6895

Printed and bound in Canada by union labour at Action Printing and Graphics.

ISBN 1-896051-04-9

Rural Child Care in Ontario

A background paper for a conference on rural child care
co-sponsored by:

Ontario Ministry of Agriculture and Food
Ontario Ministry of Community and Social Services

Geneva Park
Orillia, Ontario
January 20-22, 1994

Gillian Doherty, Ph.D.

January, 1994

ACKNOWLEDGEMENTS

Gratitude is expressed to the rural child care providers and the Ontario Ministry of Community and Social Services' field staff who generously gave of their time and experience to provide information for this report.

Thank you, to those who contributed to the development of this paper:

Carol Gott of the South East Grey Community Outreach Program, Kim Rudd of the Victoria College Day Care in Cobourg, Martha Friendly of the Childcare Resource and Research Unit at the University of Toronto, and Carol-Ann Young and Lola Bratty of the Child Care Branch all provided substantive and valuable reaction to the first draft.

Background statistical information was provided by: Donna S. Lero, Ph.D., University of Guelph; Clarence Lockhead, Grant Schellenberg and Kimberly Boyuk of the Centre for International Statistics on Economic and Social Welfare for Families and Children, Ottawa; and, the Child Care Branch of the Ontario Ministry of Community and Social Services.

Funding for this background paper was provided by the Child Care Branch, Ontario Ministry of Community and Social Services.

TABLE OF CONTENTS

Executive Summary i

Chapter I - Introduction 1
- The purpose of this paper 1
- A definition of child care 1
- When is a community rural? 1
- Rural communities in the 1990's 2
- The need for child care in rural areas 4
- Implications for child care provision 5

Chapter II - The context of child care in Ontario 7
- Introduction 7
- The role of different levels of government 7
- The major issues in child care availability 8
  - availability 8
  - affordability 8
  - quality 10
- Child care reform in Ontario 12

Chapter III - Experience with rural child care in Ontario: An overview 15
- Method and Information sources 15
- Characteristics of rural communities 15
- Challenges in establishing rural child care programs 16
- Characteristics of successful programs 16
  - flexibility 16
  - creativity 17
  - adequate resources 17
  - a phased-in approach 18
  - marketing 18
- The same needs, different approaches 18

Chapter IV - Experience with rural centre-based child care in Ontario 19
- Information sources 19
- General observations 19
- The challenges facing rural child care centres 19
  - the small potential pool of users 19
  - variation in demand for child care: seasonal 20
  - changes in need over time 20
  - the need for extended hour care 20
  - obtaining and retaining appropriately trained staff 21
- Issues to consider 21

Chapter V - Experience with rural regulated home child care in Ontario 23
- A description of regulated home child care 23
- Information sources 23
- The challenges facing rural regulated home child care 23
  - financial viability 24
  - obtaining and retaining caregivers 24
  - obtaining sufficient users 24
  - responding to seasonal demand 25

Group family home day care 25
Issues to consider 25

Chapter VI - Experience in Ontario with the provision of care in the child's own home. 27
Information sources 27
A description of the approach used in Ontario to provide seasonal on-farm care 27
The challenges facing providers of seasonal on-farm care 27
financial viability 27
child and caregiver safety 28
caregiver turnover rates 28
decreasing demand for seasonal on-farm child care 28
The provision of emergency care in the child's own home 28
Issues to consider 29

Chapter VII - Resource centres, school-age care, and care for children with special needs 31
Resource centres 31
supports to stay-at-home parents 31
supports for informal caregivers 31
issues to consider 31
School-age child care 32
Children with special needs 32

Chapter VIII - Rural child care in other Canadian jurisdictions 35
Alberta 35
Manitoba 35
Prince Edward Island 35
Québec 36

Glossary of terms 39

Appendix A - Key informants 41

Appendix B - Demographic information, rural Ontario 43

Appendix C - The availability of child care in Ontario 47

Appendix D - Affordability 49

Bibliography 53

EXECUTIVE SUMMARY

THE NEED FOR CHILD CARE IN RURAL AREAS

In rural Ontario in 1991 there were:

- 282,747 children 0-9 years; and
- an estimated 73,565 women with at least one child under age 7 working outside the home.

In addition to parents working outside the home, self-employed families, such as farmers and tourist operators, have both parents working full-time on the home work site for at least part of the year. A situation in which a stay-at-home mother is available to care for the children is no longer a reality for many rural families.

RURAL CHARACTERISTICS AND THEIR IMPLICATIONS FOR CHILD CARE

Rural communities are characterized by:

- seasonal variation as a predominant work pattern;
- fluctuations in the need for child care from year to year;
- a scattered population with relatively few users for any one type of service;
- long travel distances and lack of public transportation;
- the presence of commuters who live in rural areas but work in a town or city and drive long distances to work each day; and
- the presence of stay-at-home parents who may be without a car all day.

As a result of these characteristics:

- rural communities require a variety of kinds of child care including: a) child care on a year-round, full-time basis; b) seasonal child care; c) child care offered outside usual working hours of 9:00 a.m. to 5:00 p.m.; and d) child care on a periodic basis (for example, to cover an emergency);
- communities can only sustain small child care programs; and
- child care programs must be able to identify and respond to changes in need quickly.

EXPERIENCE IN ONTARIO WITH THE PROVISION OF RURAL CHILD CARE

Organizations which appear to be providing a range of services successfully to meet the child care needs of their rural community are characterized by:

- flexibility in the way they provide services and willingness to change as needs change;
- creativity in their use of resources and in obtaining resources;
- adequate resources;

- gradual development using a phased-in approach. Several successful organizations began with a child care resource centre. This enabled the staff to gain an understanding of the community and the people in the community to get to know the organization. Then, the organization began developing other services such as regulated home child care;

- ongoing marketing of service. Currently, child care is primarily funded through parent fees. Since there is a relatively small potential number of users in a rural community, it is important to ensure that all of them know about the service; and

- strong support from Ministry of Community and Social Services field staff who are willing to encourage innovative approaches.

The needs for child care can be met in a variety of ways. For example, in Ontario communities, the need for seasonal child care is currently met through: a) the provision of care in the child's own home; b) child care centres which operate only during the summer; c) year-round centre-based programs which supplement their staff during the summer so that they can care for additional children; and d) regulated home child care.

Ontario experience with rural child care centres, rural regulated home child care, and the provision of child care in the child's own home, is reviewed in this paper and issues to consider are identified for each approach (see chapters IV, V, and VI). All three approaches share the challenge of ensuring financial viability. Rural child care centres face specific issues related to their small size and regulated home child care faces challenges obtaining sufficient caregivers. Nevertheless, some rural communities are successfully operating child care centres and regulated home child care in rural settings. Ontario, Prince Edward Island, and Québec have experience with the provision of child care in the child's own home. All three provinces have experienced concerns about the cost of such care related to the number of children served, potential liability, (since care is provided in an unregulated home) and high caregiver turnover rates.

QUALITY

Quality child care is child care which:

- supports and assists the child's physical, emotional, social and intellectual well-being and development; and

- supports the family in its child rearing role.

Quality in child care for preschoolers matters because of:

- the known negative impact of child care which is poor quality on the child's development while in child care, adjustment to school, and academic performance in school; and

- the apparent inability of a positive home environment to compensate fully for poor quality non-parental care used on a full-time basis.

Research has shown that:

- centre-based caregivers who have formal training at a post secondary level in child development or the provision of child care are more likely to know what is realistic to expect from a child at a given age, how to respond appropriately to the child's needs, and how to provide the child with the type of stimulation that will assist the child's development;

- centre-based caregivers who are responsible for only a few children are more responsive to the children than caregivers who are responsible for larger groups. They also spend a higher proportion of their time providing the children with activities;

- centre-based caregivers who are working in space which is safe and designed for children are less likely to restrict the children than are caregivers working in unsafe environments;
- centre-based caregivers who are paid adequate salaries are more likely to be satisfied with their jobs and less likely to be harsh with the children for whom they are responsible; and
- home child care caregivers are more likely to provide better care if they have training in child care and are regulated.

The provision of quality child care in a situation of a small population base and a variety of different needs is a major challenge for rural communities.

CHAPTER I - INTRODUCTION

THE PURPOSE OF THIS PAPER

This paper was prepared for a conference on rural child care sponsored by the Ontario Ministry of Agriculture and Food and the Ontario Ministry of Community and Social Services. It provides an overview of the issues related to the provision of child care in rural areas and information about what has been learned from experience in rural child care provision. The 1992 Ministry of Community and Social Services' consultation document ***Setting the stage: Child care reform in Ontario*** set out the government's vision for child care reform and expansion of child care in rural areas. It is hoped that this paper will assist participants at the Rural Child Care Conference in their deliberations which, in turn, will suggest directions for government policy development and legislative reform.

A DEFINITION OF CHILD CARE

This paper uses the following definition of child care:

> ***Child care involves children age 0-12 years outside regular school hours and includes both:***
>
> - ***services such as: child care centres, nursery schools, care in a provider's home, care by a non-relative in the child's own home, and periodic care provided through a child care resource centre; and***
> - ***supports to the family including: toy and equipment lending libraries, registries of local child care providers, and parent education opportunities.***

WHEN IS A COMMUNITY DEFINED AS RURAL?

> ***Statistics Canada defines a RURAL area as one which has:***
>
> - ***attained a population concentration of less than 1,000 people; and***
> - ***has a population density of less than 400 people per square kilometre.***

For the purposes of this paper, remote communities that are only accessible by air or rail are not included in the discussion of child care needs and possible delivery approaches. These communities have their own unique characteristics and needs which are beyond the scope of this exercise. For similar reasons, child care in reserve communities is not discussed.

RURAL COMMUNITIES IN THE 1990'S

The traditional view of rural Ontario is a farming or small mill or mining community with stay-at-home mothers or grandmothers available to care for the children. The current reality is quite different. Twelve rural child care need assessment studies done within the past five years were reviewed for this report. These studies made it evident that:

- **increasing numbers of farm families have one spouse engaged in paid work off the farm** while the other is fully engaged during the day in farm tasks. Statistics Canada reports that in 1990, 14,850 Ontario farms with two operators had one of the persons employed in paid off-farm work for 190 days or more during the year. An additional 6,685 had one of the two people in paid off-farm employment for 60 days or more during the year (Statistics Canada, 1991).

- **tourism in rural communities has become a major economic activity in some areas** and may be seasonal or year-round;

- in some parts of the province, **young families have moved into rural areas from cities** seeking affordable homes or a different lifestyle. They may be dual-earner families where both parents commute long distances to work (often in a town or city) or single-earner families where one parent stays at home with the children, often without the use of a car all day;

- **women may be employed locally, sometimes doing shift work** in a health care facility or small industry. Many of these women have young children; and

- **there is often no extended family nearby** to assist with child care. Where extended families live locally, grandparents may be operating their own farms or tourist businesses. Cooperative child care arrangements among neighbours who are self-employed are impractical except on an occasional basis since all farms or tourist operations in an area are likely to be busy at the same time.

Rural residents whose workplace and home are on the same site, such as farmers and self-employed tourist operators, share a concern for the safety of their children while they work. For farmers, the concern revolves around things such as heavy machinery and pesticides. According to the Ontario Farm Safety Association, between 1982 and 1992, there were 65 farm work-related fatalities involving children under age 15. Of these, 33 involved children under age five (Farm Safety Association Inc., 1993). Parents operating restaurants worry about children being burned with hot fat or scalded with boiling water. Marina operators have to be concerned about winches for lifting boats and other machinery, gasoline pumps, and varnish and paints in easily openable containers. Statistics for injuries to non-farm rural children are not available.

The following hypothetical situations illustrate some of the realities of rural communities in the 1990's.

> *Ian and Joan found they couldn't afford a house in or near Metropolitan Toronto where they both had good jobs. Therefore, they moved into a rural area near a village north of Toronto. They have two children. Zak is four and Andrea is 18 months old. After the move, Joan continued with her job in Toronto. This meant either relying on GO transit, which had only one train in the morning and one in the evening, or driving. Ian and Joan opted to drive. Ian could not always precisely predict when he would be able to leave work so being tied to the GO train schedule could have caused problems. By asking around in the village, they were able to find a home child care provider who was prepared to look after the children for extended hours. However, after a few months she announced that she had taken a job where she could earn more money working fewer hours. The local child care centre only provided care between 8:30 a.m. and 5:30 p.m. so Joan tried to find another full-time home child care provider. She interviewed a couple of women who had advertisements in the grocery store. In one case, she felt the caregiver was already looking after too many children. In the other case, Joan disagreed with the woman's ideas on discipline. Because she could not get what she considered to be suitable child care, Joan decided to stop working. Not*

only was the family's income cut almost in half but Joan now stays at home with the two children. There are no other houses where someone is home during the day within easy walking distance. Joan is finding it very stressful to be alone all day in an isolated situation with two active preschoolers and no car. She is also worried about the fact that the children have no age-mates to play with.

Alex and Maggie operate a small farm. They have three children. Eric is nine, Peter is seven and Karen is six. Maggie works as a bookkeeper in the local village five mornings a week in order to provide a small steady income for the family. She also helps run the farm. Finally having all three children in school all day has reduced the need for child care. However, often when the children come home from school there is work which must to be done in the barn or the fields. Maggie and Alex have both found that if the children are with them while they work they can neither supervise them fully nor pay adequate attention to the task at hand. They both realize that this is how accidents happen. Therefore, instead of taking the children with them when they do chores, Alex and Maggie leave them playing unsupervised in the yard or house. Eric is a responsible boy who tries to look after his brother and sister but they don't always listen to him. Instead of babysitting, Eric would much rather be helping with the chores. Involving him in the farm work is tempting since the extra pair of hands is badly needed. Harvesting is a particularly difficult period. Since they can't afford a hired hand, Alex and Maggie have to do the work themselves. Eric has been nagging his father to allow him to help this year. His parents are worried that he might have an accident or that Peter or Karen might get hurt if Eric is not keeping an eye on them while Alex and Maggie work.[1]

After years of shift work and saving, Lee finally realized his dream of having his own business in his new country. He and his wife Mei have taken over an existing Chinese restaurant in a small village in a popular tourist area. Since it is the only restaurant in the immediate area, it is busy in the summer tourist and the fall hunting seasons. Lee and Mei have two small daughters. Annie is nearly four and Elizabeth is almost two. The family lives in an apartment above the restaurant. Lee has been able to hire local women as waitresses. However, he is not satisfied with their cooking skills so he and Mei work in the kitchen. Now that Elizabeth is walking, it is very difficult to supervise both children and work. There is a local child care centre but is doesn't accept children younger than 2½. Its fees are much too expensive for them too, so Lee and Mei hired a high school student during the summer to look after the girls. However, the student got bored playing with the children and sometimes got engrossed watching T.V. One day Annie came running into the kitchen and bumped into Mei while she was pouring hot fat out of a pan. Annie was splashed on the arm with the fat and now has a bad scar.

THE NEED FOR CHILD CARE IN RURAL AREAS

According to the 1991 Census:

- ***80,979 children age 0-9 lived in metro fringe communities (rural areas which are socially and economically integrated into an urban centre with a population of 100,000 or more);***
- ***35,725 children age 0-9 lived in city fringe communities (rural areas which are socially and economically integrated into an urban centre with a population of 10,000 to 99,999); and***
- ***166,040 children age 0-9 lived in isolated rural areas (areas which are not integrated into an urban area of 10,000 or more).***

TOTAL = 282,747 children age 0-9 living in rural Ontario[2]

In 1991/92, in Ontario RURAL areas and communities with less than 2,500 people contained:

- ***an estimated 44,200 women with at least one child under age seven were employed outside the home on a primarily full-time basis; and***
- ***an estimated 29,365 such women were working outside the home on a part-time basis.***

TOTAL = 73,565 women with at least one child under age seven working outside the home.[3]

Additional information on the number of children in rural areas and workforce participation by rural parents is provided in Appendix B.

In addition to being required to provide care for children while parents work outside the home, child care is needed to:

- enable parents to take advantage of job training and education opportunities;
- care for children, especially to provide for child safety in situations where family-operated businesses which operate on the same site as the home while the parent is engaged in work tasks;
- provide social experiences for children, especially those living in isolated rural areas, to assist them to develop skills in relating to other children;
- provide care in emergency situations, for example, when a parent is hospitalized; and
- enable a stay-at-home parent to attend a medical appointment, to simply have a break or to provide early childhood education for the children.

IMPLICATIONS FOR CHILD CARE PROVISION

It is clear that there are a substantial number of children in rural communities whose parents work or who require child care for other reasons. Due to differences in lifestyles among families in the same rural area, parents within the same community may require child care which is available:

- **on a full-time year-round basis**, for example, non-farm rural commuters and farm parents who work off-farm on a full-time basis;
- **on a seasonal basis**, for example, farm parents who do not work off the farm but face busy periods at planting and harvesting, seasonal tourist operators, and people engaged in logging;
- **outside usual working hours**, for example, parents who work shifts or commute long distances and may leave at 6:00 a.m. and not return till 7:00 p.m.; and
- **on a periodic basis**, for example, for an emergency when the usual caregiver is unavailable or to allow a stay-at-home parent to have a break or attend a medical appointment.

In rural communities (like urban areas and towns), it is quite common for people in one community to have several or all of the above needs.

ENDNOTES

1. A national survey by the Federated Women's Institutes of Canada in 1990 estimated that 40% of farm children under the age of ten are left unattended while the parent works on the farm or are taken along with the parent as farm tasks are done.

2. From data prepared by the Centre for International Statistics using Statistics Canada's 1991 Census data.

3. From data prepared by the Centre for International Statistics using Statistics Canada's *Survey of Consumer Finances* microdata. This annual survey contains approximately 11,000 respondents from Ontario of whom approximately 20% have a child under age seven. Data from 1991 and 1992 were aggregated in order to increase the sample size. The term "primarily" refers to situations where the person generally worked full-time.

CHAPTER II - THE CONTEXT OF CHILD CARE IN ONTARIO

INTRODUCTION

This chapter provides information on the roles of the three levels of government, the three major issues in child care, and child care reform in Ontario.

THE ROLE OF DIFFERENT LEVELS OF GOVERNMENT

The federal government

Canada does not have a national child care policy nor national child care legislation. Responsibility for the provision of child care services rests with the provinces and territories. However, the federal government shapes the development and availability of child care through several funding mechanisms including:

- cost-sharing eligible child care expenditures with the provincial and territorial governments (this cost-sharing is intended for fee subsidization for low income parents);
- assisting some parents with part of the cost of child care through income tax deductions; and
- provision of dependent care allowances which can be used by trainees in job training programs sponsored by the federal government to purchase child care.

The provincial government

The Ontario Ministry of Community and Social Services is currently responsible for:

- child care legislation, regulation, and licensing;
- child care policy development;
- provision of 30% of the cost of parent fee subsidization; and
- provision of direct program funding to regulated non-profit centre-based and home-based child care programs.

Junior and senior kindergarten, which serve children age four and five respectively, is the responsibility of the Ministry of Education and Training.

The municipal government

The Ontario *Day Nurseries Act* enables, but does not require, municipalities to:

- directly operate child care centres and regulated home child care programs;
- administer a parent fee subsidization program (in which case, the municipality contributes 20% of the cost).

Because municipal involvement in child care is voluntary, there is considerable variation in the roles of municipalities across the province.[1]

THE MAJOR ISSUES IN CHILD CARE

Generally, the major issues in child care can be categorized into three areas. These are availability, affordability, and quality.

Availability

Availability in child care refers to whether there is an appropriate space to match the parent's and child's needs. The child care needs of individual parents are determined by factors such as:

- their reason for wanting child care;
- their work patterns and the resultant hours of child care required;
- their income and fixed expenses, such as mortgage payments; and
- the age and developmental level of their children.

A match between parent needs and child care availability depends upon whether there is an available space for a child of the right age, in a location which is reasonably close to the parent's home or place of work, with hours of operation which match those required by the parent, at a price the parent can afford, and which meets the developmental needs of the child. If one of these factors is not a match, then child care cannot be considered available for that child. (See Appendix C for additional information on the availability of child care in Ontario.)

Affordability

Affordability refers to the parents' ability to pay for child care.

The proportion of parental income required to purchase child care

The following facts determine the extent to which child care is affordable:

- In 1993, across the province as a whole, fees in licensed non-profit centres ranged between $4,000.00 to $10,291.00 a year depending on the child's age.
- In 1993, the fees in rural regulated home child care ranged between $4,959.00 to $6,525.00 a year, again depending on the child's age.
- In 1992, an estimated 52.3% of rural families with at least one child under age 12 had an after-tax family income of less than $40,000.00. Twenty-six percent of rural families with at least one child under age 12 had an after-tax family income of less than $30,000.00.[2]

Practically, this means that a family earning $35,000 a year with two preschool children would be paying (a minimum) of $8,000 a year, or 23% of their income for regulated child care. A family earning $50,000 a year, with an infant and a preschool child, could be paying $15,000 a year, or 30% of their annual income for regulated child care.

It should be noted that many families with at least one child under age 12 would have more than one child under this age. The above figures suggest that a substantial number of rural families could only afford child care if they could obtain a fee subsidy.

Issues associated with the current approach to fee subsidization

In Ontario, municipalities, approved corporations[3] and Indian Bands currently administer the fee subsidy program and contribute 20% of the cost of subsidization. Parent eligibility is determined by a municipally-determined and administered needs test which considers income, assets and expenditures. Problems encountered by parents with the current mechanism for obtaining a fee subsidy include:

- **considerable variation from municipality to municipality** in: a) the maximum income permitted for subsidy eligibility; b) the maximum amount of subsidy granted; c) the presence or absence of a surcharge/fee (parental contribution to the cost of the child care); and, d) the amount of the surcharge/fee. This situation has resulted from the fact that municipal governments have considerable discretion (within broad provincial guidelines) in how the fee subsidy program is administered;

- **lack of a mechanism in some communities whereby parents can access fee subsidization**. This can occur when a local township council takes the position that child care should be the parents' responsibility, so declines to administer a fee subsidy program, or the community is in an unorganized territory and there is no municipal government. In such situations, if there is no non-profit child care agency willing to become an approved corporation, there is no route for accessing fee subsidization;

- **seasonal fluctuations in income** experienced by farmers, loggers, and tourist operators. At the time they are assessed for subsidy, they may have relatively large bank accounts. However, the money will be needed at a later time to buy seed or pay living expenses during the off-season when there is no income. Some municipalities include these temporary, relatively large sums of money as liquid assets and, on this basis, declare the person ineligible for subsidy; and

- **increases in surcharges** in the past couple of years by some municipalities struggling with the recession or a reduction in the amount of money allocated for child care. Many municipalities have waiting lists of eligible parents who cannot get a fee subsidy.

The real cost of unregulated child care

Unregulated care is often perceived to be less expensive than regulated care. However, in reality the fees charged by an unregulated provider may be the same as those charged by a neighbouring regulated home child care situation. Fee subsidization is not available in Ontario (or most provinces) to pay for unregulated care. The Ontario government has clearly stated its intention not to subsidize unregulated care because "it would be impossible to monitor the use of funds and the quality of services delivered" (Ontario Ministry of Community and Social Services, 1991). Income tax deductions provide only limited relief to parents in regard to the cost of child care. In addition, parents require receipts to claim the Child Care Expense Deduction and many unregulated caregivers do not issue receipts.

In summary, because parents cannot get a fee subsidy and may not get an income tax receipt, unregulated child care may cost the parent more than regulated care. (Additional discussion on the issue of affordability is provided in Appendix D).

Quality

> ***Quality child care is child care which:***
>
> - ***supports and assists the child's physical, emotional, social and intellectual well-being and development; and***
> - ***supports the family in its child rearing role***

Why quality in child care matters

An estimated 73,565 women with at least one child under age seven living in rural areas and urban communities with a population under 2,500 were engaged in full- or part-time work outside the home[4] in 1991/1992. Other rural parents, such as farmers, are engaged in work on the home site for considerable periods of time each day. The quality of the non-parental care children receive while the parents work matters because of:

- the known negative impact on children of poor quality care; and
- the apparent inability of a positive home environment to compensate fully for poor quality non-parental care used for preschoolers on a regular basis.

The research findings cited in the remainder of this section on quality come from a review of over 100 studies on child care conducted in the past 15 years (Doherty, 1991).

The impact of poor quality child care

When preschool children receiving poor quality child care are compared with age-mates receiving good quality child care they have been found to:

- be more anxious than their age-mates receiving high quality child care;
- have poorer social skills than their age mates;
- show more negative behaviours towards adults;
- have less well developed language skills; and
- have poorer problem-solving skills.

Research which has followed up children in elementary school has found that the negative impact of poor quality child care persists. Children who were in poor quality child care as preschoolers are more likely to have poor academic performance and difficulties getting along with school-mates.

The inability of the home to compensate for poor quality child care

Several studies have indicated that living in a stable middle-class family with parents who have at least high school education does not compensate for poor quality child care, at least for preschoolers in full-time attendance. For example, one study which controlled for differences in the children's family backgrounds found that the quality of child care received by children enroled as infants determined up to 22% of the differences found among the children's social

skills at the end of kindergarten. Another study, which involved only middle-class families where both parents had at least a high school education, found that preschool-age children in poor quality child care had poorer language skills than their age-mates receiving good quality child care.

The key ingredients of quality child care

The key ingredients which determine quality in child care are: the behaviour of the caregiver with the child, the child environment, and the adult work environment.

The caregiver's behaviour with the child

The interaction between the caregiver and the child is the most important ingredient in quality child care. Research has indicated that caregivers with specific training in child development and child care provision are more likely than those without such training to know:

- what is appropriate to expect from a child at a given age and are therefore less likely to stress the child by unrealistic demands;
- how to respond appropriately to the child's needs; and
- how to provide the child with the type of stimulation that assists in social, language, and intellectual development.

They are also less likely to be harsh with the child. The importance of caregiver training has been demonstrated in both regulated home child care and centre-based care.

The child environment

The ability of the caregiver to provide quality care is directly influenced by the child environment. For example, research has shown that:

- caregivers responsible for small numbers of children in small groups are more responsive to the children's needs than those responsible for large numbers of children in larger groups. They also spend a higher proportion of their time providing the children with social, verbal, and intellectual stimulation; and
- caregivers working in space which is safe and designed for children are less likely to restrict the children's activities, and are more likely to provide a program which assists the child to develop skills, than are caregivers working in unsafe environments or settings which are poorly designed.

The adult work environment

Caregiver behaviour with the children is also related to caregiver job satisfaction. Caregivers who are dissatisfied tend to be restrictive, harsh and controlling. Research indicates that caregivers' job satisfaction is linked to adequate salaries, responsibility for a small number of children, time to prepare programs for the children, and opportunities for input into the centre's policies.

The impact of regulation

Regulation cannot guarantee quality child care. However, research in both Canada and the United States involving both home child care and centre-based care has demonstrated that both the stringency of regulation and regulation per se increase the likelihood of quality. Studies comparing regulated and unregulated home child care providers show that:

- regulated home child care providers are significantly more likely to obtain a higher overall score on a standard measure of quality than are unregulated caregivers;
- regulated home child care providers are more likely to have received training related to the provision of child care than unregulated caregivers; and
- the children in regulated homes obtain higher scores on langauge tests than do age-mates in unregulated homes.

A research project in the United States involving 227 centres in five different states demonstrated a direct relationship between:

- the requirements of licensing regulations in regard to staff-to-child ratios and group size; and
- the extent to which caregivers in each state demonstrated the type of behaviour associated with quality programming (Phillips, Howes, & Whitebook, 1992).

These researchers also noted that the states having the most favourable staff-to-child ratios and group sizes tended to also have the highest requirements for training. As indicated above, research has shown a direct relationship between caregiver training and quality.

CHILD CARE REFORM IN ONTARIO

In its 1992 consultation document, ***Setting the stage: Child care reform in Ontario***, the provincial government identified the following major concerns (most of which have been identified in this paper):

- the costs of providing child care have increased over the past few years and many parents cannot afford to pay the full fee for regulated care;
- funding for child care programs comes primarily from parental fees;
- too many child care programs are dependent for their survival on parent fee subsidies. Furthermore, the availability of fee subsidization is limited and the supply is unevenly distributed across the province; and
- some communities do not have an adequate supply of child care services in general. Others do not have an adequate supply of certain types of child care, for example, services for infants.

The Ontario government has committed itself to reforming the way child care is provided. If child care reform proposals are implemented, the funding and operation of child care could change substantially in Ontario.

- Child care would be funded through a combination of public funding and parent fees.
- Regulated non-profit centre-based and home child care programs would receive direct government funding to cover program operating costs. This would provide stability by ensuring a basic operating budget and lessen the need for providers of child care to be concerned about fluctuating child enrolment.
- Parent contributions to the cost of child care would be based on ability to pay and reasonable cost. Therefore, the

family's financial situation would cease to be a barrier to access.

- The government would fund programs appropriately to cover the costs of providing part-time, seasonal, evening, and infant care as well as care for children with special needs. This would encourage and assist child care programs to be more flexible and responsive to family needs.

- New or additional child care services would be added to under-served areas to provide more equal access to child care across the province.

- Mechanisms would be established to strengthen local and parent participation in child care service planning and provision.

ENDNOTES

1. For additional information on the various roles of different levels of government see:
   Friendly, M. (1994, in press). ***Child care policy in Canada: Putting the pieces together***. Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Ltd.

2. Data on centre fees come from an unpublished survey conducted by the Ministry of Community and Social Services on a sample of regulated non-profit programs. The statistics exclude programs in Ottawa and Metropolitan Toronto. Fees are higher in these two municipalities than they are elsewhere.

   Data on rural home child care fees come from the agency staff interviewed for this report.

   Family income data come from a tabulation prepared by the Centre for International Statistics using Statistics Canada's *Survey of Consumer Finances* microdata. This annual survey includes approximately 11,000 respondents from Ontario. Data from 1991 and 1992 were aggregated in order to increase the sample size. Average family income includes government transfers such as social assistance or unemployment insurance payments.

3. A non-profit child care agency which is authorized under the *Day Nurseries Act* to administer a fee subsidy program.

4. Data on estimated female workforce participation prepared by the Centre for International Statistics using Statistics Canada's *Survey of Consumer Finances* microdata. Data from 1991 and 1992 were aggregated in order to increase the sample size.

CHAPTER III - EXPERIENCE WITH RURAL CHILD CARE IN ONTARIO: AN OVERVIEW

METHOD AND INFORMATION SOURCES

This section is based on:

- telephone interviews with nine people directly involved in providing child care services in rural communities in Ontario. The eight programs in question were selected to represent different types of rural communities in different parts of the province;
- telephone interviews with nine Ministry of Community and Social Services' field staff with experience relating to rural child care programs. The Ministry staff were responsible for some rural programs in addition to those represented by the service providers who were interviewed;
- annual reports from three rural programs in Ontario; and
- several reports from Ontario rural child care need assessment studies.

The people who were interviewed are identified in Appendix A. This appendix also lists the types of services provided by each child care organization.

CHARACTERISTICS OF RURAL COMMUNITIES

Some general characteristics of rural communities influence their child care needs.

- **Seasonal variation is a predominant work pattern in many rural areas**. People working in agriculture, logging, and tourism work long hours and often seven days a week in certain months of the year but have shorter hours or no work at other times. As a result, they may only need seasonal child care;
- **Year-to-year variation in child care need occurs in many rural areas** depending on agricultural conditions and economics. Good weather can reduce the rush to get crops harvested and the need for farm women to participate in this activity one year. However, the following year, poor weather may require the women's participation and lead to a need for seasonal child care. Declining prices for crops or reduced sales increase the need for farm families to have one person working off the farm on a full-time basis. In these situations, the need for child care changes from a seasonal to a year-round full-time arrangement. The closure of a small nursing home in the area which employs women with young children may suddenly reduce the demand for child care;
- **The presence in rural communities of commuters who have to drive long distances to work** results in a need for child care before and after usual business hours. In the winter, travel time can be doubled due to road conditions; and
- **The presence of isolated stay-at-home parents without a car**. Both they and their children need services to combat the isolation they experience.

BEST COPY AVAILABLE

CHALLENGES IN ESTABLISHING RURAL CHILD CARE PROGRAMS

The following challenges in establishing a viable child care program appear to be common to all rural communities:

- **a scattered population** whose members have varying child care needs;
- **rural attitudes and values**. The idea of agency involvement in child care may be foreign to some rural residents and new child care organizations may have to address the initial distrust felt by potential users;
- **large geographic areas** may make it difficult to foster ownership of the child care service at the local community level;
- **lack of public transportation**. This is intensified by the often-reported reluctance of rural residents to drive more than 10 to 15 kilometres for child care;
- **higher program operating costs** resulting from higher costs for food and supplies and thus higher unit costs (number of children that can be served on a full-time basis for a given amount of money) than in urban areas; and
- **population shifts**. An area which has predominately been a farming community may become a bedroom commuter community, or in some communities, children "come in waves". The community may have a group of pre-school-age children at one point in time but these may become school-aged before the next wave of infants is born.

CHARACTERISTICS OF SUCCESSFUL PROGRAMS

Among the Ontario rural programs interviewed, those which appear to be successfully providing a range of child care services to meet community needs are characterized by: flexibility, creativity, adequate resources, and a phased-in approach to the development of services. They also engage in on-going marketing of their services.

Flexibility

As noted earlier, change is an ever-present reality in rural areas. The characteristics of the community change and the needs of individual families change. In addition, a variety of child care needs are likely to be present even in a small rural population. Therefore, flexibility is a key ingredient in successfully meeting rural needs. Both service providers and Ministry program advisors must be flexible within a framework of what is known about quality programming and the requirements of the child care legislation.

Rural communities which appear to be meeting their child care needs successfully tend to have child care programs which:

- **have strong support from provincial government field staff** who assist the operator to overcome problems rather than rigidly interpreting the regulations according to their literal wording. For example, they may allow a centre to use a snow fence to delineate the play ground area instead of insisting it erect a solid fence;
- **have evolved and changed to meet changing needs and/or expectations** using a community development/education process. This requires service providers with both the skills and time to keep in touch with the community and track changes, to involve user-parents and the community in identifying needs and in decision-making, to work with natural leaders in the community, and to provide on-going leadership. An active community board of directors which includes parents can be very helpful in assisting a program to keep in touch with community needs; and
- **are mobile in order to address the barrier of distance or can move resources or change programs as community needs change**. Several organizations have mobile toy lending libraries which park in different communities on rotation; sometimes it also provides a parent-child drop-in and/or parent education program. The Lennox & Addington Resources for Children program has a van which brings providers and children from its regulated home child care program to a resource centre so that they can participate in play groups and training workshops. Southeast Grey Community Outreach operates a licensed centre in a very large trailer and one of the centres in The Lennox &

Addington Resources for Children program operates in a portable building on the grounds of a school. Both these centres have facilities which can be literally moved to another community if demand shifts.

Creativity

Viable rural programs:

- **are creative in the use of their resources**. In North Wellington, a centre provides year-round care, seasonal care, and periodic/emergency care. It does this by supplementing staff in the summer and adding staff from the resource centre, if necessary, at other times. Temiskaming Child Care uses its van as a mobile resource centre in the winter and to provide transportation for children to and from a seasonal centre-based program in the summer. In some cases, the Southeast Grey Community Outreach Program achieves the twin goals of meeting community needs and providing full-time employment for people close to their place of residence by having the same person work some hours in a drop-in or parent relief program and some hours providing extended care in the evening in a centre program; and

- **are creative in obtaining resources through a variety of sources**, for example, Student Employment Experience Development (SEED) grants, in-kind contributions from municipalities and local business groups or service clubs, or parent fund raising from bake sales and raffles. All the providers interviewed stated that it is necessary that they supplement the funding available through the Ministry of Community and Social Services and parent fees.

Adequate resources

Programs which appear to be successful:

- **have a stable base of core funding** which can be used to subsidize child care services within the organization which are needed but cannot be financially viable on their own. Currently, the child care resource centre component, which is 100% funded by the Ministry of Community and Social Services, is subsidizing the regulated home child care program in at least three of the eight programs interviewed through funding all or part of the home visitor's salary and subsidizing a seasonal centre-based program in another organization. Almost all of them were base funded as flexible models at one time; and

- **have sufficient staff, not only per child but in absolute terms, to be able to move staff from one program to another as needs change and to cover the whole geographic area for which the agency is responsible.** The respondent from an organization which had recently been created out of the merger of two programs serving the same rural area commented on how the merger had increased the ability to shift resources as required and serve more communities.

A phased-in approach to the development of services

Several successful providers started with a resource centre. This enabled the provision of a number of free or very low cost family-support services, such as toy lending libraries and parent-child drop-in programs. Such programs, in turn, assisted the agency to learn about the community and its needs and to become known and trusted.

Then, the successful programs developed a number of different services which addressed a variety of needs under the administration of one organization. For example: a) a resource centre with a toy lending library, a list of local caregivers, a drop-in centre, and support programs for informal caregivers; b) regulated home day care; and c) centre-based child care. The operation of several programs by one organization simplifies parents' access to service, provides parents with choices, and reduces duplication in administration and hence administrative cost. It also provides sufficient staff to allow people to work in more than one program, and to engage in community development and on-going service marketing.

Marketing

Finally, successful programs seem to market their services constantly. In rural communities, the potential pool of users for any one service is small. Currently, most of an operating budget for centre-based and home-based child care comes from parent fees. Unless a large number of potential users know about the service, the service may be under-used and become less financially viable. Successful programs use a number of strategies at the same time. Those mentioned include: a) delivering an information package to each new mother who gives birth in the local hospital; b) having booths at ploughing matches and Fall fairs; c) having floats in local parades; d) writing a weekly parent information column for the local newspaper; e) sending flyers home with school children; f) putting up posters in grocery stores and churches; and g) having brochures in the offices of local doctors and dentists.

THE SAME NEEDS, DIFFERENT APPROACHES

Rural areas have a variety of child care needs including needs for: a) full-time care; b) part-time care; c) seasonal care; d) extended hours; and e) emergency or periodic care. (The same needs occur in urban communities). Each of these needs can be met in a variety of ways. Among the programs surveyed:

- **seasonal care** was provided in four different ways: a) care in the child's own home; b) centres which only operate during the summer; c) year-round centres which supplement their staffing in the summer so that they can care for additional children; and d) regulated home child care;

- **care for extended hours** was provided both in child care centres and regulated home child care; and

- **emergency or periodic care** was offered through: a) centre-based programs (if there are available unused spaces or an enroled child is not attending for a few days because of an infectious disease); b) regulated home child care; c) resource centre drop-in programs; and d) care in the child's own home.

CHAPTER IV - EXPERIENCE WITH RURAL CENTRE-BASED CHILD CARE IN ONTARIO

INFORMATION SOURCES

Five of the service providers interviewed for this report operate centre-based programs.[1] Two of the agencies have two full-time centres, one has four full-time centres, and a fourth agency operates two summer centre-based programs. The fifth agency operates one seasonal program. The capacity of the eleven centres ranged from 16 to 31 with all but two of them having a capacity of 16. The centre with a capacity of 31 spaces actually uses only 16 spaces on a year-round basis. The remaining 15 spaces are used for emergency or periodic care (by supplementing the centre staff with resource centre staff) and to provide a summer seasonal program. Information about rural centres in general was also sought from the Ministry of Community and Social Services field staff who were interviewed for this report. (A list of all the people interviewed for this report is provided in Appendix A).

GENERAL OBSERVATIONS

Provincial government field staff in two different area offices noted that small rural communities have a population density that can, at best, only sustain centres with a licensed capacity of 12 to 20 children. The reality of rural centres seems to be that not all available spaces are occupied at a given point in time, even in a small 16-space centre. One provincial program advisor expressed the opinion that rural centre-based programs can operate effectively with as few as 12 children enroled as long as they can operate a mixed-age group. It should be noted that the experience of the programs interviewed for this report suggests that stand-alone centres without base funding find it difficult to operate.

THE CHALLENGES FACING RURAL CHILD CARE CENTRES

At the present time, the major challenges facing rural child care centres are: a) the small potential number of users; b) variation in demand for child care; c) need for child care outside 9:00 a.m. to 5:00 p.m. (extended hours care); and, d) obtaining and retaining appropriately trained staff and paying adequate wages.

The small potential pool of users

The implications of a small potential pool of users are that:

- **centres must market their service continuously**. Currently, the majority of any centre's budget comes from parent fees. Therefore, it is important for survival to ensure that spaces are occupied. Marketing informs potential users that the service exists, however, it takes staff time away from direct service delivery;

- **centres have a small number of children suggesting that mixed-age groups should be considered**. A small centre means a small budget. As a result, centres cannot afford to hire the number of staff required to operate age-segregated groups (that is: infant, toddler, preschool, and school-age). Section 15 of the *Day Nurseries Act* permits two age groups to be combined if no more than 20% of the children are from the younger age group (for example, no more than 20% toddlers in a group of preschoolers) and the ratio of staff to children for the younger age group is used (in the above example, the ratio for toddlers). However, in some rural areas a logical group might include an infant as well as toddlers and preschoolers;

- **centres have a small amount of physical space**, sometimes only one large room. This may make it difficult to provide separate space for different aged children);

- **centres tend to just break even**, lacking a financial cushion for unexpected major expenses such as re-drilling the well or replacing the roof, and;

- **centres must address the transportation issue**. It is reported that parents are reluctant to drive more than 10-15 kilometres for child care. Working parents are unable to transport children to after-school programs. Agency staff noted that school boards may take the position that they are only insured to transport children going to school. Therefore, they may not transport a child younger than mandatory school-age even if an older sibling is on the bus and the bus passes the child care centre. Other school boards do not allow a school-aged child to be dropped off at a place other than their home in order to attend an after-school program. One agency reported successfully changing school board policy in regard to school-aged children by involving parents in simultaneously lobbying school principals, the board of education administrative staff, and the board's trustees. Another agency has been able to set up car pools whereby a parent who is transporting a child to the program picks up other children from nearby homes.

Variations in demand for child care: Seasonal care

Three agencies surveyed for this report offer seasonal centre-based child care as a specific program and an additional agency provides this service if there are spaces available in its full-time centre. Where seasonal child care has been offered as a specific program, it has been staffed either by hiring students, usually through a Student Employment Experience Development (SEED) grant, (as in Northumberland and North Wellington), or by using full-time staff who work in the resource centre during the winter, as in Temiskaming.

One of the three seasonal programs is an expansion of a full-time program and operates in licensed child care space. However, buildings readily available for seasonal use, such as church basements, often do not meet the *Day Nurseries Act's* requirements in areas such as the brightness of the artificial light. In Ontario, child care programs with more than five unrelated children do not have to be licensed if they only operate for eight weeks or less.[2] Some seasonal programs cope with the fact the building does not meet the legislative requirements by operating for only this period of time. However, eight weeks does not cover the whole summer break so this may not meet parental needs. Furthermore, parents cannot be eligible for fee subsidy if they are using an unlicensed program.

None of the three seasonal programs operates beyond 6:00 p.m. Two programs reported that initially, farmers in their area wanted the service to extend into the evening. However, over time, farm families decided that they wanted their children home for the evening meal and that 8:00 a.m. to 5:00 p.m. gives sufficient time for both parents to work the farm. In the evening, one parent can work in or near the house and care for the children.

Changes in need over time

Reduced demand may result from the closure of the only local factory, or children "coming in waves". This is the phenomenon where a group of preschoolers reaches school-age without being replaced by a new "wave" of infants and preschoolers. This was identified as having caused the closure of two centres in two different communities. In situations where there is the possibility of reduced demand, existing community buildings may be used for child care. Another option is to use a potentially portable facility. The Lennox and Addington Resources for Children program uses a portable building parked on school property; the Southeast Grey Community Outreach Program operates one of its centres in a very large trailer which was specially purchased for this purpose, gutted in the factory, and finished inside so that it complies with the *Day Nurseries Act*.

The need for extended hours care

The Southeast Grey Community Outreach Program addresses the need for extended care in two different ways. The staff in one of its three full-time centres work nine or ten hours a day four days a week. The other two centres have opted for using an additional person to provide extended hour coverage so that no staff person works for more than eight hours and all full-time staff work five days a week. None of the agencies from which information was collected provide overnight or week-end care. This is probably a reflection of the volume of demand for such care in their community and the fact that given the small volume, overnight and weekend care is more efficiently provided through a regulated home day care provider.

Obtaining and retaining appropriately trained staff

Child care need assessment reports conducted as recently as the late 1980's cited the unavailability of people with early childhood education in rural areas as a major challenge in the development of regulated care. However, the informants from both the Southeast Grey and the North Wellington agencies reported that in their communities, local young people are taking early childhood education in college and then returning home seeking work. As a result, trained staff are becoming available. Furthermore, they are often from a rural background, so they understand rural lifestyles. The challenges currently facing the centres in relation to staff relate to:

- **the type of training in early childhood education programs**. Currently, training tends to focus on preparing the student to work with separate age groups, not mixed-age groups which are usual in rural centres. Ontario experience also indicates that rural child care programs require people with skills in community development and education. The development of such skills is not usually part of early childhood education; and

- **the need to pay salaries which are commensurate with those in urban areas**.

ISSUES TO CONSIDER

What are appropriate physical space requirements in licensed centres in rural areas?

Available buildings in rural areas may not meet the current requirements for licensing, such as a separate flush toilet for staff and three sinks in the kitchen. Within the framework of what research has demonstrated to be crucial for safe and quality programming, consideration might be given to:

- whether summer seasonal programs, where children are likely to spend much of their time outdoors, need to meet the same indoor physical space requirements as year-round programs; and

- whether small programs, for example 15 or 16 spaces, need to meet the same requirements as larger programs.

What role should the use of mixed-age groups play?

Mixed-age groups, which are usual in small rural centres, are permitted by the *Day Nurseries Act* as long as they involve only two age groups, for example, toddlers and preschoolers. However, a family might have an infant, a toddler, and a preschooler, all of whom require child care. It would be more convenient for parents to be able to take all three children to the same program (especially if it is the only child care program). People interviewed for this paper identified the need to consider:

- the number of different age groups that can be permitted in a mixed-age group;

- operating guidelines for mixed-age groups, for example, the appropriate number of children for which one caregiver can be responsible, the need for a separate area where infants and toddlers can nap; and

- the type of training required by caregivers working with mixed-age groups.

How can qualified staff be retained?

Stability in child care is important for children. Research has identified that children who experience frequent changes in caregivers are more insecure while in child care. They also have poorer academic performance relative to their perceived ability at the end of grade one. Several studies have illustrated a direct relationship between salary levels and caregiver turnover rates (Doherty, 1991). To attract and retain qualified staff, rural centres must pay salaries similar to those in non-rural areas in addition to facing higher costs for things such as food and supplies.

ENDNOTES

1. A sixth, Muskoka Family Focus, also operates two centre-based programs but, both centres operate in towns with a population of 8,000 or more and have a capacity of 35 or more children. Therefore, the Muskoka Family Focus centres are not representative of centres in rural areas and are not included in this discussion.

2. The legislation permits child care for up to five children, excluding the caregiver's own children, to operate without a license. Group care for five or more unrelated children which operates for more than eight weeks must be licensed.

For additional information on mixed-age grouping see:

Balaban, N. (1991). Mainstreamed: Mixed-age groups of infants and toddlers at the Bank Street Family Center. *Zero to Three*, February, 13-16.

Katz, L.G., Evangelou, D., & Hartman, J.A. (1990). *The case for mixed age grouping in early childhood.* Washington, D.C.: National Association for the Education of Young Children.

CHAPTER V - EXPERIENCE WITH RURAL REGULATED HOME CHILD CARE IN ONTARIO

A DESCRIPTION OF REGULATED HOME CHILD CARE

In this approach, individual caregivers provide child care in their own homes under the sponsorship of an agency licensed through the *Day Nurseries Act*. Under the *Day Nurseries Act*, the agency is responsible for:

- recruiting caregivers; and
- providing on-site supervisory visits through a home visitor and ensuring that caregivers adhere to the legislative requirements.

They may also:

- match the child with an appropriate caregiver;
- provide training; and
- obtain a back-up caregiver should the child's usual caregiver be unavailable.

The agency may lend the caregivers toys and equipment or help them form a caregiver mutual-support network within a given community. The cost to the parent (or the fee subsidy) covers: a) the rate paid to the caregiver; b) the salary paid to the agency staff who train and visit the caregivers; and c) the agency's liability insurance, supplies and equipment. In Ontario, most families using regulated home child care are subsidized.

The strengths of regulated home child care as a method of serving rural communities have been identified as: a) the compatibility with the perceived rural preference for child care in a home setting; b) the potential to provide flexible hours including overnight and weekend care; c) the low capital investment required to establish and operate the program; d) the ability of this approach to operate in an area which lacks the population base to sustain a centre; and e) the fact that caregivers are trained and receive on-going support and supervision (Draper, 1990).

INFORMATION SOURCES

Information on experience with regulated home child care was obtained from six agencies which are currently operating such programs in rural areas and nine Ministry of Community and Social Services field staff. The number of homes per agency ranged from seven to 21; three agencies operating 10 to 18 homes. According to agency respondents, only one program of the six is financially self-sufficient. It has 18 homes and has been operating for longer than four of the other five programs. Two agencies are currently receiving one-year only base funding from the Ministry's area office in an attempt to stabilize their programs. The other three agencies are subsidizing the regulated home child care program through their child care resource centre, usually by funding all or part of the home visitor's salary and mileage.

THE CHALLENGES FACING RURAL REGULATED HOME CHILD CARE PROGRAMS

The major challenges facing regulated home child care in rural communities are: achieving financial viability, obtaining and retaining caregivers, obtaining sufficient users, and responding to seasonal demand.

Financial viability

Agencies operating regulated home child care programs are funded primarily through fee subsidies and parent fees with some additional funding from the provincial government's Wage Subsidy Grant (the amount of which depends, in part, on the number of providers being supervised by the agency). Three provincial government field staff from three different areas noted how difficult it is for rural agencies to be financially viable as stand-alone programs within the current funding approach. The reasons for this are as follows:

- a low population density often means that rural home child care agencies cannot place as many children in a provider's home as the *Day Nurseries Act* would permit;

- home visitors have greater distances to cover so they can supervise fewer homes at a given level of supervision than their urban counterparts. Providers also identified a need to have more frequent visits by the home visitor than might be needed in urban areas in order to combat the isolation experienced by rural home child care providers. In one rural agency, the home visitor supervises 15 homes, with permission from the local Ministry area office, in contrast to the responsibility for 25 homes found in urban areas and the maximum specified in the *Day Nurseries Act*. As a result, the proportion of the budget spent on home visitors may be higher in rural than in urban programs; and

- mileage and telephone costs tend to be higher in rural than in urban areas.

Several of the rural home child care programs currently operating in Ontario are able to do so only because they can subsidize this program from their resource centre budget.

Obtaining and retaining caregivers

Agency staff reported difficulties both in obtaining caregivers in general and in obtaining caregivers who live near parents who want to use the service. Rural informal caregivers were identified as tending to mistrust the idea of an agency being involved in their business. Agency staff described having to spend a significant amount of time with each potential caregiver explaining the advantages of having the agency deal with parents around fees, pay on a guaranteed basis for care given, and provide various supports. The Lennox and Addington Resources for Children program targeted natural leaders in each community, (for example, the owner of the village store) and sought their help in identifying credible local people to be approached to become caregivers.

People interviewed for this report felt that provider isolation is greater in rural than in urban areas. In order to retain caregivers, agencies must provide supports such as a mobile toy and equipment library which goes to caregivers' homes on a regular basis or transportation for caregivers to come with the children to drop-in programs or play groups or caregiver training. One agency which is having problems obtaining and retaining caregivers attributed its difficulties to not having sufficient staff to spend the necessary time recruiting and supporting its child care providers.

Obtaining sufficient users

It has been suggested that rural parents are used to informal care and that this is compatible with rural reliance on family and neighbourhood networks (Draper, 1990). Family incomes in rural areas tend to be somewhat lower than in urban areas (see Appendix D) and food, gasoline, and clothing tend to be more expensive. A rural parent who finds a neighbour willing to provide child care, it may be difficult for the parent to see advantages in what appears to be more expensive agency-sponsored care. Agencies have found that they have to market their service constantly because of the relatively low user population base. Successful marketing was reported as including assuring parents that the agency can provide flexible hours and that, in addition, it will supervise the caregiver and provide a backup caregiver when needed. It has also been found helpful to point out to potential users that parents using regulated care may be eligible for a fee subsidy and will receive income tax receipts.

Responding to seasonal demand

Regulated home child care agencies have on-going overhead costs associated with the home visitor and administration. Therefore, they need an adequate base of year-round users in order to survive. Home child care providers generally want full-time work and often are reluctant to take children for only a few weeks. Agency staff reported being able to accommodate seasonal use if they have sufficient year-round users and the seasonal demand involved only a few children. However, if the demand for child care in a community is primarily seasonal it may be better met by a seasonal centre-based program which relies on students as some of its staff.

Group family day care

Group family day care (two providers in one home looking after six to ten children), has been tried several times in Ontario as one way of addressing the social isolation experienced by rural home child care providers. Two of the agencies surveyed for this report had tried this model. In both cases, it had been discontinued. Reported problems were:

- too much wear and tear on the home and too much disruption to the family life of the provider in whose home the program operated;
- caregiver burnout. Two providers looking after ten children in an isolated situation are not able to get a break during the day. In one situation, burn-out had been addressed by hiring additional part-time staff. This meant an increased number of different adults looking after the children, which reduced caregiver consistency. The arrangement also made the program more costly to operate; and
- the current regulatory requirements. A child care home with ten or more children must meet some of the Ministry of Health's requirements for restaurants and have an area set aside specifically for the use of the children. This imposes a significant added cost to opening the program and turns what was a home environment into one that begins to look like a small centre.

During the mid-1980's, the Ministry of Community and Social Services funded five pilot family child care programs where there were two providers looking after up to 10 children. All five pilots ran into problems retaining caregivers and eventually closed their programs.[1] Two provinces, Québec and Manitoba, regulate group family day care.

ISSUES TO CONSIDER

What should the role of the sponsoring agency be?

Research conducted in both Canada and the United States has shown that the quality of home-based child care is higher when:

- the caregiver is sponsored and supervised by an agency; and
- training opportunities specific to the provision of child care in a home setting are provided (Doherty, 1991).

There is a need to identify what specific aspects of agency sponsorship encourage quality and how these aspects might be provided in rural settings.

What are appropriate requirements for a regulated provider's home in a rural community?

People interviewed for this report suggested that some current requirements for the provider's home assume an urban setting. For example, the need for fencing may be different in a rural area than it is in an urban area with busy streets. There appears to be a need to re-think what is required to provide a safe environment for the child while at the same time recognizing the realities of rural homes.

ENDNOTES

1. Adele Scott-Anthony, Child Care Branch, personal communication.

CHAPTER VI - EXPERIENCE IN ONTARIO WITH THE PROVISION OF CARE IN THE CHILD'S OWN HOME

INFORMATION SOURCES

Information on experience providing care for children in their own homes was obtained from five programs which provided seasonal on-farm care in 1993 and/or in previous years and two programs with experience providing emergency care in the child's own home. Three of the five seasonal on-farm programs were discontinued prior to 1993, one has operated since 1988 and the other operated in 1992 and 1993. Impressions about what has been learned about providing child care in the child's own home were also sought from Ministry field staff. In order to incorporate information from programs which no longer operate, the information on seasonal on-farm child care programs is presented in the past tense. (A list of people interviewed for this report is provided in Appendix A).

A DESCRIPTION OF THE APPROACH USED IN ONTARIO TO PROVIDE SEASONAL ON-FARM CARE

Seasonal on-farm child care programs in Ontario used college and university students working for a minimum wage. To the extent possible, the programs hired students who were studying early childhood education or a related field. Typically, the students started employment in May with a two- to five-day orientation course which included specific training in health and safety in a farm environment. On-going supervision was provided through a combination of scheduled periodic on-site visits, unscheduled on-site visits, and telephone contact between an agency staff member and the student. The frequency of on-site visits varied across programs from bi-weekly to monthly, depending, in part, upon distances to be travelled. The students were sent out to the farm home with a resource kit including toys and games appropriate for the ages of the children in question, and, in some programs, safety equipment such as a fire extinguisher and first aid kit. All programs required families to pre-book the service through a central coordinator who then matched the family with a student caregiver. Use by any one family was limited by all programs to two or three days a week, nine to twelve hours a day, and 25 days or less a season.

The two programs which operated in 1993 were funded through a combination of Student Employment Experience Development (SEED) grants and private donations. Because the care was unlicensed, the Ministry of Community and Social Services did not provide operating grants and parents were not eligible for fee subsidization. In one program, the fee for parents was $4.50 an hour for all children in the family or up to four non-sibling children (for example, if parents from adjacent farms had all the children in one location). At the same time, this program paid the student caregivers $7.50 per hour plus OHIP, vacation pay and mileage. Costs to the agency were also incurred for time spent providing a five-day orientation course for the students, booking the service, and providing on-going supervision for the caregivers. All five programs for which information was obtained had a policy of allowing last minute cancellations due to rain without cost to the parent. However, one program charged the family $15.00 if the cancellation was not made before 8:00 a.m. and another limited the number of no-charge cancellations due to weather that a family could have per season.

THE CHALLENGES FACING PROVIDERS OF SEASONAL ON-FARM CARE

Seasonal on-farm child care providers reported their major challenges to be: financial viability, child and caregiver safety, high caregiver turnover rates, and decreasing demand for this type of care.

Financial viability

Programs which are not licensed (and none of the seasonal on-farm programs were) are not eligible for operating grants in Ontario and users are not eligible for fee subsidy. None of the programs for which information was obtained charged parents the amount of money required to cover the costs of operating the service. The rationale was that this would have made the service too expensive. Furthermore, programs allowed parents to cancel a booked service because the weather was poor without cost to the parent. Some programs paid the caregiver for days not worked due to cancellations. Others, in an effort to keep costs down, did not.

All the programs carried liability insurance. The cost of this could be expensive. One provider noted that the liability insurance specifically prohibited combining children from two farms at one home. As a result, situations could arise where the caregiver was looking after only two or three children of an age where one caregiver could have safely supervised additional children. This meant that the unit costs were higher than they would have been otherwise.

Because of funding limitations, none of the programs could provide service to a given family more than two or three days a week. This does not meet the needs of farmers. During their peak harvesting season they require child care six or seven days a week and all farms in the area need this level of service at the same time. One provider noted that when a centre offering seasonal care became available, farmers in her area opted for it because it could provide five days of service a week rather than two or three. This reduced the use of the on-farm program and therefore its revenue.

Child and caregiver safety

Farms are unsafe environments. An agency sponsoring the on-farm child care program cannot regulate the situation in the user's home the way an agency providing regulated home child care can regulate its providers' homes. Interview respondents mentioned being told of loaded guns and various chemicals lying around in user's homes or machinery left running unattended. Such situations raise concern about the appropriateness of placing students with little training in uncontrolled situations where they are responsible for the safety of young children..

Caregiver turnover rates

Stability in child care arrangements is important for children. It enables the caregiver to develop an understanding the child's needs, and ways of conveying needs, and the child to develop a sense of trust. Research has shown that children who experience frequent changes in caregivers are more insecure than those who do not (Doherty, 1991). Three of the five agencies with experience in providing seasonal on-farm care noted that caregiver turnover was a problem. This has also been the experience in Prince Edward Island and Québec (see Chapter VIII). The primary reasons for caregiver turnover appear to be:

- the practice, in some agencies, of not paying the caregiver for days which were booked but not worked as a result of parents cancelling due to poor weather. Agency staff reported that students were often trying to earn money for next year's college or university tuition and would quit part way through the season in order to take a job elsewhere with a guaranteed salary level; and

- caregiver isolation. The nature of the job is that the student is alone with the children for long hours in an isolated situation. Some students had never worked alone before. Agency staff noted it was difficult to combat the isolation with the frequency of on-site visits they were able to make given the availability of agency staff.

Decreasing demand for seasonal on-farm child care

An increasing number of farm families have one parent working off the farm on a full-time basis while the other parent is occupied all day doing farm work. In these situations, the need is for year-round full-time child care, not seasonal child care.

THE PROVISION OF EMERGENCY CARE IN THE CHILD'S OWN HOME

The two programs with experience in this type of service provision in the child's own home served non-farm as well as farm families. The agency which had a formal program to provide emergency care in a child's own home, for example, when the child's regular caregiver was ill, used a group of caregivers on a roster system with a retainer fee of $25.00 a day. The caregivers had training supplied by the agency and went into the home with a kit consisting of program and safety items. The service was unable to be financially self-supporting and the agency now handles emergency care by placing the child in one of its centres or regulated family child care homes.

A second agency occasionally hires someone to care for a child in the child's own home in an emergency but tries to use its centre program or parent-child drop-in first. This agency also tried having people on call to provide emergency care in the child's home. It found there was insufficient demand to justify a retainer fee and that most people looking for part-time work want a predictable schedule.

ISSUES TO CONSIDER

Should child care in the child's own home be regulated?

The province has clearly stated that it will not fund unregulated child care (Ontario Ministry of Community and Social Services, 1992). Therefore, if the provision of care in the child's own home is to receive provincial funding, it will have to be regulated. This would require consideration of issues such as:

- inspection and regulation of the user's home, for example, should the requirements be the same as those for regulated home child care providers sponsored by an agency, should user's homes have to pass an inspection by the local fire department; and

- the required frequency of on-site supervisory visits by qualified staff members of the sponsoring agency.

How can caregiver turnover rates be kept low?

Both seasonal centre-based and seasonal on-farm programs reported using students. However, turnover rates appeared to be much more of a problem for the on-farm programs. Being part of a centre's program provides the student with regular contact with other adults during the day, the opportunity to share tasks, and the possibility of relief in difficult situations, for example, a power struggle with a child. The student working alone on a farm has none of these supports. Given the age of the students used, and the possibility that some have never worked alone or been responsible for young children, contact with adults experienced in looking after children may be very important. The other difference is that a student working in a centre contracts to work, and is paid for, a specific number of days. The student providing on-farm child care may not be paid for days not worked. If on-farm child care is to be provided by students, some way must be found to address the twin issues of isolation and salary.

CHAPTER VII - RESOURCE CENTRES, SCHOOL-AGE CARE, AND CARE FOR CHILDREN WITH SPECIAL NEEDS

RESOURCE CENTRES

Resource centres in Ontario are funded 100% by the Ministry of Community and Social Services but are currently not regulated under the *Day Nurseries Act* or any other piece of legislation. They provide a range of support services to parents in their child caring role and to child care providers. Services can include: a) drop-in and/or play group programs where the parent or child care provider remains with the child; b) temporary care for a few hours while the parent is elsewhere; c) toy/equipment lending libraries; d) a list of local child care providers; or e) a variety of educational opportunities.

Seven of the eight rural programs whose staff were interviewed for this report operate a resource centre. These provide supports to stay-at-home parents and to unregulated caregivers.

Supports to stay-at-home parents

Supports to parents include:

- regular drop-in programs which provide an opportunity for parents to meet other parents, to look through a resource library of materials related to child rearing, or to seek advice from early childhood education specialists. Some programs are mobile and set up in different communities on a rotating basis;

- temporary care. The Great Parent Break, which has been operated by the Southeast Grey Community Outreach Program since 1989, is staffed by qualified early childhood educators. The parent can leave the child for four or more hours any Wednesday or Friday between 8:00 a.m. and 5:00 p.m. This enables parents to attend medical or other appointments or to simply have a break. The Durham West Farm Child Care Program hires informal caregivers to come to the resource centre to provide temporary care on an as-requested basis; and

- resource lending libraries, for example, toys, large equipment.

Supports for informal caregivers

Informal (unregulated) care is the most frequently used form of child care in both rural and urban settings.[1] The Durham West Child Care Program sponsors an informal caregivers' association which meets bi-monthly and has a regular newsletter. Association members are eligible for special educational seminars, equipment lending, and telephone support from the agency's staff. They can also participate in play groups for informal caregivers and the children they are looking after. Other resource centres specifically point out in their brochures and advertising that informal caregivers are eligible for their services. Blue (1990) notes that rural informal caregivers may not seek out assistance. Therefore, promotion and outreach to this group must be an integral part of the program. In addition, the services must be accessible both in terms of location and cost.

Issues to consider

How can resource centres be part of a child care system?

Currently, resource centres are not regulated. However, if child care is viewed as a support to parents in their child rearing role, all resource centres are part of the child care continuum. Furthermore, some resource centres are providing periodic child care while the parent is elsewhere.

What is the role of resource centres in supporting informal caregivers?

The research is clear that regulated child care is more likely to provide a quality program than is unregulated care (Doherty, 1991). However, informal child care is used by a majority of working families to provide alternative child care. Studies have shown that the quality of home-based child care is higher when caregivers have supports in the community, for example, mutual-support groups, and opportunities for training (Doherty, 1991). As noted above, some resource centres provide support for informal caregivers. However, there are currently no guidelines for resource centres regarding their role in relation to informal caregivers.

SCHOOL-AGE CHILD CARE

Rural children whose parents work often need both before- and after-school child care because parents may leave home early and may not arrive back until 6:30 or 7:00 p.m. Transportation is a major problem in such situations. If the child care is provided through a centre or someone else's home, the child may face a daily transition involving parent's car to child care, school bus to school, school bus to child care, parent's car to home. A preferable option may be school-age child care provided at the school. This cuts down travel and enables the child to socialize with peers to a greater extent than is likely possible if the child must depend on parent transportation to friends' houses outside school hours.

The 1988 Ministry of Community and Social Services and Ministry of Education joint policy document ***Child care for school-age children*** provided for permanent child care spaces as part of every new school building. The capital cost is paid 100% by the Ministry of Education up to a maximum of $350,000. The Ministry of Community and Social Services assists the operator with the initial purchase of furniture and equipment. This initiative has resulted in the development of nearly 200 new child care services across Ontario.[2]

Several agencies reported that their communities are actively working with school boards and have or hope to set up school-age child care. One barrier to the development of viable school-age on-site child care occurs when the school board will not allow use of school buildings on teacher professional development days or the two school breaks.

Issues to consider

How can local communities encourage and assist cooperative ventures between school boards and other agencies for the provision of on-site school-age child care?

CHILDREN WITH SPECIAL NEEDS

Providing supports to appropriate child care for children with special needs may be even more difficult in rural areas than it is in urban areas. However, child care is important for providing these children with developmental opportunities. Rural centres may find integration difficult because they do not have additional staff for children with special needs, and may not be able to obtain consultation services due to lack of local availability. In her review of 54 local child care planning and/or needs assessment reports conducted in Ontario between 1987 and 1991, Draper (1991) noted that the reports repeatedly stated that integration of children with special needs in child care settings requires:

- consultation by a resource teacher and/or specialists such as a speech pathologist;
- better staff-to-child ratios;
- and/or additional program staff.

Some child care programs for children with special needs may require additional supports and/or staff to meet individual needs within the group.

Issues to consider

How might consultation services for children with special needs be best provided to rural child care programs?

Rural child care programs generally do not have the budget to purchase consultation services, even if such services are available locally. However, precedents exist in rural areas for joint sharing of resources among school boards, between school boards and other children's services, or between different types of children's services, for example a children's mental health centre and a child care program. In Durham Region, an independent Resource Teacher Program provides consultation to all child care programs in the Region.

What types of training and support do child care providers require to provide appropriate care for children with special needs?

Research has found that the extent to which developmentally handicapped children benefit from integration into non-specialized child care depends on appropriate staff training (Doherty, 1991). The following four-stage process has been recommended:

- orientation to children with special needs in general;
- specific training related to the type of child to be served;
- specific training related to the special needs of the individual child or children to be cared for; and
- on-going skill maintenance training (Fraser North Child Care Issues Society Exceptional Health Care Project, 1991).

How should staff training relevant to children with special needs be provided?

Options include joint training for all regulated and non-regulated caregivers in an area or group training by home visitors only for caregivers sponsored by the agency.

ENDNOTES

1. A special tabulation done by Dr. Donna Lero of the University of Guelph using data from the 1988 *Canadian National Child Care Study* found that in the sample of Ontario communities with a population of less than 15,000 and rural communities, 38.1% of children under age six were receiving unregulated care from a non-relative. Only 15.3% were receiving regulated child care.

2. Don Gilroy, Ministry of Education and Training, personal communication.

CHAPTER VIII - RURAL CHILD CARE IN OTHER CANADIAN JURISDICTIONS

INTRODUCTION

A survey of the other provinces indicated that there have been few Canadian programs outside Ontario which have specifically targeted the needs of rural families.

ALBERTA

The *Alberta Rural Care Child Project* was funded in 1991 for a one-year period using $75,000.00 from the Alberta Lottery Fund. This money was used for 19 projects sponsored by local rural groups. The projects included:

- developing lists of local caregivers;
- several families sharing the services of one informal child care provider for emergency care;
- two neighbours hiring a college student for the summer to look after the children from both families; and
- several projects which funded grandmothers or other relatives to provide child care.

Developing caregiver lists and sharing a caregiver were both deemed successful (The Alberta Women's Institute, 1992).

MANITOBA

The Child Minder Program

This Program consists of a caregiver with a first aid certificate who is recruited, oriented and approved (not licensed) by the provincial government to provide care in a child's own home. This program has been cited as providing rural child care (Fédération des agricultrices du Québec, 1993; Lundrigan, 1990; Lunn, 1992). However, according to a Manitoba government official, the target group is parents who require care at unusual hours, have more than one child under age 12 living at home, and are eligible for parental fee subsidy. Furthermore, it has rarely been used in rural situations.

Rural child care centres

Manitoba has several small rural centres, such as Lakeview Children's Centre in the village of Langruth (north of Winnipeg). It has 18 spaces for pre-school-age children and also operates a 10-space school-age program. It provides extended hours and serves both the village and the surrounding farming community.

PRINCE EDWARD ISLAND

The seasonal on-farm child care program

Prince Edward Island operated a program providing care in the child's own home for farm parents in 1991. It was not repeated in 1992 or 1993 due to lack of government funds. Funding for the students who were used as caregivers was obtained through the Department of Industry using a student summer employment program. An orientation and basic training was provided by the Department of Health and Social Services whose staff also met periodically with the caregivers

in various local offices but did not provide any on-site supervision. Agriculture Employment Services acted as coordinator and booking office using an agri-crew approach.[1] When cancellations occurred due to weather, the students were assigned to a child care centre to help out and gain experience. Concerns about the way the program operated in 1991 include:

- the amount of caregiver turnover experienced due to students leaving part way through the summer;
- rotation (lack of consistency) of caregivers sent to work on a farm, creating inconsistency for the children;
- the possible liability of the government since it was funding and operating the program; and
- the fact that the program was not financially viable on parent fees alone and had to be subsidized by additional government funding.

Seasonal centre-based child care

Prince Edward Island also has several centres which operate on a seasonal basis, usually early May to September. They are licensed, provided with a provincial operating grant, and parents are eligible for fee subsidy. These programs use available buildings in the community and toys and equipment provided through the toy and equipment lending library operated by the Early Childhood Education Association of Prince Edward Island.

The mobile toy lending library/drop-in program

A mobile toy lending library/drop-in program which covered eight different communities on a rotation basis was funded through federal grants until a couple of years ago. Currently some, but not all, of the eight communities continue to operate the service using toys and equipment left over from the federally-funded program and local buildings. Staffing is provided by the user-parents.

QUÉBEC

The provision of care in the child's own home

Québec has had two pilot projects involving the provision of care in the child's own home. The first, in Wotton, provided child care in the child's own home for one day a week for farm families. The program was intended for parents who were doing farm work during the period of child care. The child's home had to be approved by the provincial child care licensing body (l'Office des services de garde à l'enfance) as meeting certain safety and health standards and l'Office also approved the caregiver. This project ended in 1986. Concerns included the fact it was not cost-effective and there was high caregiver turnover. There were also questions about the potential liability of the provincial government as funder and administrator.

The second pilot project operated from June, 1990 to March, 1991 and involved 25 families from a mixture of rural and urban communities. They were matched with 20 families who received regulated home child care. The study's report noted that there were advantages to providing care in the child's home, such as the fact the parent did not have to transport the child and the child remained in a familiar environment. However, it concluded that regulated home child care provided more advantages for both parent and child. Advantages for regulated care included the provision of programming which was more developmentally appropriate for the child and the provision of playmates for isolated children or situations where there was only a single child.

SOURCES OF INFORMATION

- Alberta - Marlene Jubenville, Alberta Social Services
- Manitoba - Julie Friesen, Manitoba Department of Social Services
- Prince Edward Island - Kathy Rochon, Department of Health and Social Services
- Québec - Margaret de Serre, L'office des services de garde à l'enfance

- Pharand, S. (1991). *Un service de garde revisité: La guarde au domicile du parent.* Paper presented at the National Conference on Farm Women and Employment, Beaupré, Quebec. November 20-22, 1992.

ENDNOTES

1. In agriculture, the agri-crew approach involves a pool of farm labourers with individual being sent to work on farms on a day-by-day basis as needed. For the program in question, the students formed the work pool and were sent to individual farms on request.

GLOSSARY OF TERMS

Approved corporation

A non-profit child care agency which is authorized under the *Day Nurseries Act* to administer the parent fee subsidy program. This generally (but not exclusively) occurs in a situation where the local municipality chooses not to administer the fee subsidy program or the area is an unorganized territory.

Home child care

Individual caregivers providing child care in their own homes. In regulated home child care, the providers work under the sponsorship of an agency licensed through the *Day Nurseries Act*. The agency is responsible for providing on-going supervision according to the *Day Nurseries Act*. They may provide training and other supports.

Home visitor

An employee of an agency operating a home child care program. This person is responsible for making regular supervisory visits to the home of each caregiver sponsored by the agency.

Informal care/informal caregiver

Child care provided by a home child caregiver (in her home or in the child's home) who is not regulated under the *Day Nurseries Act*. Sometimes referred to as unregulated care. The *Day Nurseries Act* permits up to six preschool children (excluding the provider's children) to be cared for in an unregulated home.

Regulated child care

Child care which is regulated under the *Day Nurseries Act* (sometimes referred to as licensed child care).

Regulated home child care

See entry for home child care.

Resource centre

A program funded by the Ministry of Community and Social Services to provide a range of support services to parents in the child rearing role and to child care providers. Services may include drop-in or play groups where the parent or caregiver remains, toy and equipment lending libraries, a list of local child care providers, and various educational opportunities.

Seasonal care

The provision of child care on a seasonal basis only, usually (but not always) during the summer, to cover the peak busy periods of farm families and tourist operators.

Staff-child ratio

The number of children for whom one staff member is responsible. The ratios specified in the *Day Nurseries Act* regulations differ according to the age of the child.

Unregulated child care

Child care which is not regulated under the *Day Nurseries Act* (sometimes referred to as informal care).

KEY INFORMANTS

RURAL CHILD CARE PROVIDERS

Organization name, individuals interviewed	Services provided by organization
Durham West Farm Child Care Program Lynn Anne Outram (905) 985-3831	Seasonal on-farm care, periodic parent relief program, resource centre, child care information exchange, informal caregiver support group
Lambton Rural Child Care Lori Redmond (519) 882-3480	Seasonal on-farm care, regulated home child care, resource centre
Lennox & Addington Resource for Children Ewa Massey-Henry (613) 354-6318	Centres, regulated home child care, resource centre, school-age child care, resource teacher program. Used to operate group family day care
Muskoka Family Focus Laura Stoutin (705) 645-3027	Centres, regulated home child care, resource centre, school-age child care
North Wellington Advisory Group Barbara Brownell (519) 848-2667	Centres, regulated home child care, emergency care in child's home, resource centre. Used to operate group family day care
Northumberland Rural Child Care Margaret Appleby (board member) Janet Mathews (executive director) (613) 475-1325	Summer centre-based program, regulated home child care, school-age care. Used to operate a seasonal on-farm program
Southeast Grey Community Outreach (Kid n' Us) Carol Gott (519) 896-3692	Centres, regulated home child care, resource centre, periodic parent relief program, school-age child care. Used to provide emergency care in child's home
Centre pour enfants Temiskaming child care Judy Parker (705) 267-7901	Centre, regulated home child care, seasonal centre-based program, resource centre. Used to operate seasonal on-farm program

ONTARIO MINISTRY OF COMMUNITY AND SOCIAL SERVICES FIELD STAFF

Belleville local office
Pat Tretina

Mississauga Area Office
Elizabeth Wagle

Owen Sound local office
Rosalind Brooks

Timmins District Office
Dorothy Bale

Windsor Area Office
Michael Beda

Guelph local office
Barbara Schuler

Oshawa local office
Vera Blower

Peterborough Area Office
Kevin Morris

Waterloo Area Office
Larry Himmelman

OTHER ONTARIO MINISTRIES

Don Gilroy
Manager, Capital Allocations and School Funding Guidelines
Ministry of Education and Training

OTHER PROVINCES

Prince Edward Island
Department of Health and Social Services
Kathy Rochon

Québec
L'Office des services de garde à l'enfance
Margaret de Serre

Manitoba
Department of Family Services
Julie Friesen

Alberta
Department of Social Services
Marlene Jubenville

British Columbia
Ministry of Women's Equality
Jane Beach

DEMOGRAPHIC INFORMATION, RURAL ONTARIO

NUMBER OF CHILDREN AGE 0-14 YEARS

Table I illustrates the number of children living in communities of different sizes and types. The age range 0-14 is presented since this combines standard age ranges used by Statistics Canada. There is no intention to imply that children up to age 14 should receive child care.

Table I

The number of children age 0-14 years living in different sized communities in Ontario, 1991

Total population	Age 0-4 (707,595)	Age 5-9 (689,395)	Age 10-14 (658,260)	Total, age 0-14 (2,055,250)
Total urban population	**570,085**	**544,170**	**517,035**	**1,631,290**
• 10,000 +	532,710	505,895	481,560	1,520,165
• 5,000 - 10,000	16,230	16,110	14,855	47,195
• urban less than 5,000	21,145	22,165	20,620	63,930
Total rural population	**137,510**	**145,225**	**141,225**	**423,960**
• rural metro fringe	40,450	40,520	38,870	**119,840**
• rural city fringe	17,110	18,615	18,700	**54,425**
• isolated rural	79,950	86,090	83,655	**249,695**

Source: Prepared by the Centre for International Statistics using Statistics Canada 1991 Census data.

Notes: Statistics Canada defines rural as those areas lying outside urban areas. An urban area is defined as an area which has attained a population concentration of at least 1,000 and a population density of at least 400 people per square kilometre.

- Rural metro fringe includes rural areas that are socially and economically integrated into an urban centre with a population of 100,000 or more.
- Rural city fringe includes rural areas that are socially and economically integrated into an urban centre with a population of 10,000 to 99,999.
- Isolated rural areas are those not integrated into an urban centre with a population of 10,000 or more.

NUMBER OF RURAL CHILDREN LIVING ON FARMS

Table II provides information on the children living in rural Ontario who were living on farms in 1991. Rural was defined as for Table I, on the previous page, and includes the three categories of rural metro fringe, rural city fringe, and isolated rural. The farm rural population was defined as persons living in rural areas who are members of households of farm operators living on their farms. Rural non-farm refers to people in rural areas not living in such households.

Table II

The number of farm and non-farm children in Ontario in 1991

Total rural population	**Age 0-4 (137,510)**	**Age 5-9 (145,225)**	**Age 10-14 (141,225)**	**Total (423,960)**
Total rural farm population	14,660	17,540	18,165	50,365
Total rural non-farm population	122,850	127,685	123,060	373,595

Source: Prepared by the Centre for International Statistics using Statistics Canada 1991 Census data.

PARTICIPATION IN THE PAID WORKFORCE

Men and Women

Table III, on the following page, was developed from data from the *Canadian National Child Care Study* (Lero et al., 1992). This used a total Ontario sample of 20,687 households with at least one child under age 13. The sample was selected to be representative of both urban and rural areas. A rural community was defined as one with less than 1,000 people and a population density of less than 400 per square kilometre at the time of the 1986 census. Family information was collected using a standard questionnaire conducted by telephone in the Fall of 1988. The table illustrates that 54.6% of all couples living in urban communities of less than 1,500, or rural communities, with at least one child under age six were dual-earner families. An additional 35.2% of couples living in similar communities were single-earner families.

Table III

Distribution of families in Ontario with at least one child under age 13, by parents' employment status and community population density, 1988.

Age of youngest child	Population of 100,000 or more	Population between 15,000 and 99,999	Urban population less than 1,500 and rural
With youngest child less than age six			
two-earner couples	50.9%	49.9%	54.6%
one-earner couple	34.8%	33.8%	35.2%
one-earner single parent	6.4%	-----	-----
other	7.9%	10.5% *	5.9% *
With youngest child between age six and 12			
two-earner couples	60.4%	58.9%	63.9%
one-earner couple	21.0%	21.4% *	22.6%
one-earner single parent	13.0%	14.2%	8.0%
other	5.5%	-----	-----

Source: *Canadian National Child Care Study*, (1988). Special tabulations by Dr. Donna S. Lero, University of Guelph, 1993.

Notes: The symbol ----- means that the percentage is too small to report, * signals a need to treat the percentage with caution due to sample variability.

Female participation in the paid workforce

Table IV, provides information on the **estimated** participation in the paid labour force by women living in rural communities. It was developed using data from the annual Statistics Canada Survey of Consumer Finances. This survey contains approximately 11,000 respondents from Ontario. Of these, approximately 20% have at least one child under age seven. In the table the data for two years, 1991 and 1992, have been combined into a single, aggregated data set in order to increase the sample size and thus provide a more accurage estimate based on it. The estimate of workforce participation in Table III is based on an average of the two years. Rural is defined as a community of less than 1,000 people and with a population density of less than 400 per square kilometre. The table indicates that approximately 44,200 women in rural areas and urban areas of less than 2,500 people work full-time or mostly-full time outside the home.

Table IV

Estimated labour force participation of women with children under age seven during reference year (combined 1991 and 1992).

Location of residence	Mostly full-time	Mostly part-time	Not in labour force	Total
Rural and urban less than 2,500	44,200 (43%)	29,365 (29%)	28,240 (28%)	101,805 (100%)
Urban area, more than 2,500	273,220 (49%)	137,420 (24%)	152,780 (27%)	563,420 (100%)

Source: Prepared by the Centre for International Statistics using Statistics Canada's *Survey of Consumer Finances* microdata, 1991 and 1992.

Participation in paid off-farm work by farm families

Statistics Canada (1991) reports that 24% of all Ontario farms with two operators had one of the two persons engaged in paid off-farm work for 190 or more days during 1990. An additional two-operator farms had one person in paid off-farm work for 60 - 189 days. In 14% of these situations (12,940 farms) the person working off-farm for 60 or more days was female. Unfortunately, the data do not indicate the ages of the women's children.

THE AVAILABILITY OF CHILD CARE IN ONTARIO

In Ontario in 1991, there were:

- 848,625 children under age six and 946,195 children age six to 12 (Statistics Canada, 1992); and
- an estimated 350,670 women in the paid workforce with at least one child under age six living at home (Statistics Canada, 1993).

In 1993, there were 129,752 children enrolled in licensed child care centres and an estimated 15,793 children in regulated home child care situations (Ontario Ministry of Community and Social Services, personal communication). This gives a total of approximately 145,545 children receiving regulated child care. The number of children receiving informal (unregulated) child care is impossible to estimate. It should be noted that the above information includes children in child care between age 0 and 12 while the female employment estimate is for women with at least one child under age six. Nevertheless, the figures show a significant discrepancy between likely need for child care and the availability of regulated child care.

In 1990, the federal budget limited the growth of federal cost-sharing for child care under the Canada Assistance Plan (CAP) to Ontario to a five percent increase per year over the previous year's amount. The period of limitation has since been extended to the end of the 1994/95 fiscal year. The imposition of this limit occurred at a time when the need for social services has increased dramatically as a result of the recession. To maintain existing parent fee subsidy levels, the province has had to contribute significantly more provincial money. This has resulted in pressure to limit the expansion of child care. Nevertheless, the government added 20,000 fully subsidized spaces to the system in 1993 to support the Jobs Ontario Program.

Maintenance of existing services and an increase in the potential for increased availability has resulted from:

- the Ministry of Community and Social Services' acknowledgement of the need to provide stable operating funding to increase financial viability for child care programs. It has also publicly committed itself to do this for regulated non-profit programs; and
- the joint Ontario Ministry of Education and Ontario Ministry of Community and Social Services' 1988 initiative to provide permanent child care spaces as part of every new elementary school building with the capital cost of the building paid 100% by the Ontario Ministry of Education and Training up to a maximum of $350,000. The Ontario Ministry of Community and Social Services assists the operator in the initial purchase of furniture and equipment. This has resulted in the development of nearly 200 new child care services across the Province with nearly 100 additional centres in the planning stage (Don Gilroy, Ontario Ministry of Education and Training, personal communication).

AFFORDABILITY

THE COST OF PROVIDING CHILD CARE IN RURAL AREAS

The cost of operating child care programs in rural areas is probably more expensive than urban areas, for the following reasons:

- in 1991, the mean[1] annual salary rate in centre-based programs in Ontario was $11.38, which translates into approximately $22,000 per year (Canadian Child Care Federation/Canadian Day Care Advocacy Association, 1992). In order to attract and retain trained caregivers for centre programs and as home visitors, rural programs must pay similar salaries to those in urban areas;

- supplies, food, transportation for home visitors, and telephone are more expensive in rural areas than in urban communities (Abramovitch, 1989, Northwestern Ontario Regional Day Care Committee, 1990). Small local stores cannot do bulk buying and pass the savings onto the customer. In addition, the cost of transportation from southern suppliers is added to the original cost paid by the store owner. Supplies ordered by a child care program from Toronto have shipping costs added. Telephoning adjacent communities in a rural area may require a long distance call. The distances travelled by home visitors, whose mileage is covered by the child care program, are greater than in an urban area. Rural child care providers interviewed for this paper also pointed out that home visitors cannot supervise as many home child care providers in a large sparsely populated area as they can in a condensed urban situation due to the distances involved and

- low population density in rural areas means that home child care agencies sometimes cannot place as many children in a provider's home as would be possible in an urban situation.

AFFORDABILITY FROM THE PARENT'S PERSPECTIVE

Currently, in Ontario, parents pay the major cost of operating a child care service, either paying the fee in full or paying part and receiving a subsidy. Determination of what is affordable must take into account the facts that:

- in 1993, across the province as a whole, fees in licensed non-profit centres ranged from $4,000 to $10,291 a year, depending on the child's age (Ontario Ministry of Community and Social Services, unpublished survey); and

- in 1993, fees in rural regulated home child care ranged from $19 to $25 a day, again depending on the child's age (Draper, 1993).

As indicated by Table IV, below, and Table V, on the following page, in 1991/92 an estimated 52.3% of rural families with at least one child under age 12 had an after-tax family income of less than $40,000. Twenty-six percent of rural families with at least one child under age 12 had an after-tax income of less than $30,000. The larger percentage of families with an after-tax income less than $20,000 in urban areas with a population of 30,000 or more reflects the higher percentage of lone-parent families in larger urban communities. Taking this into account, plus the fact that rural, as defined by Statistics Canada, would include wealthy two-to-five acre estate residential areas such as found in York Region, the larger percentage of all families with an after-tax income of less than $40,000 in rural areas suggests the probability that after-tax family income in rural communities tends to be lower than in urban areas.

Table IV

Distribution of average after-tax family incomes of families with at least one child less than age 12 by location of residence

Location of residence	Less than $20,000	$20,000 to $29,999	$30,000 to $39,999	$40,000 to $49,999	$50,000 or more	TOTAL
Rural and urban less than 2,500	10.2%	15.8%	26.3%	21.2%	26.4%	100%
Urban 2,500 to 29,999	12.7%	14.3%	20.4%	22.0%	30.5%	100%
Urban 30,000 to 99,999	15.9%	14.2%	22.2%	20.7%	27.1%	100%
Urban more than 100,000	14.5%	10.8%	19.1%	18.8%	36.7%	100%

Source: Prepared by the Centre For International Statistics using Statistics Canada's *Survey of Consumer Finances* microdata, 1991 and 1992.

The *Survey of Consumer Finances* is conducted annually and contains approximately 11,000 respondents from Ontario. In Table IV, the data for two years, 1991 and 1992, have been combined into a single aggregated data set in order to increase the sample size and provide a more accurate estimate based on it.

Table V

Percentage of families with at least one child less than age 12 by location of residence with an after-tax income at four different levels

Location of residence	Less than $20,000	Less than $30,000	Less than $40,000	Less than $50,000
Rural and urban less than 2,500	10.2%	26.0%	52.3%	73.5%
Urban 2,500 to 29,999	12.7%	27.0%	47.4%	69.4%
Urban 30,000 to 99,999	15.9%	30.1%	52.3%	73.0%
Urban more than 100,000	14.5%	25.3%	44.4%	63.2%

Source: Prepared by the Centre for International Statistics using Statistics Canada's *Survey of Consumer Finances* microdata, 1991 and 1992.

Note: In order to obtain the percentage for the column "less than $30,000" the columns less than $20,000 and $20,000 to $29,999 from Table IV were added. The same approach was used to obtain the percentages in the other columns.

The suggestion that family income in rural areas is likely to be lower than in urban areas with a population greater than 2,500 is supported by the data in Table VI, on the following page. This table shows that the standard deviation[2] in after-tax family incomes is lowest in rural areas and urban areas with a population less than 2,500 and greatest in urban areas with a population of more than 100,000. In other words, the range of incomes is greatest in large urban areas. This may reflect the higher proportion of both lone-parents and high income families in such communities.

Table VI

Standard deviations of after-tax family incomes of families with at least one child less than age 12 by location of residence

Location of residence	After-tax income	Standard deviation
Rural	$41,160	$19,085
Urban less than 2,500	$41,115	$16,880
Urban 2,500 to 29,999	$42,600	$20,375
Urban 30,000 to 99,999	$40,510	$21,020
Urban more than 100,000	$45,500	$23,945

Source: Prepared by the Centre for International Statistics using Statistics Canada's *Survey of Consumer Finances* microdata, 1991 and 1992.

Income tax deductions can provide some assistance in the cost of child care, however, to take advantage of the federal Child Care Expense Deduction the parent must have receipts. The maximum deduction for receipted child care expenses in 1993 is $5,000 for each child under age seven or for each disabled child up to age 14. The maximum deduction for school age children up to age 14 is $3,000 per child. It must be noted that these are deductions to the amount of tax that would otherwise be paid. Therefore, depending on income, the actual amount of money obtained may be less than $500 even though the parent may have spent several thousand for care for the child in question.

ENDNOTES

1. The mean refers to the average score on a variable. It is calculated by adding the sum of all the scores on the variable and dividing it by the total number of scores.

2. The square root of the arithmetic average of the squares of the deviations form the mean in a frequency distribution. The bigger the standard deviation, the greater the deviation (or range) in the distribution of numbers.

BIBLIOGRAPHY

Abramovitch, R. (1987). *An overview of rural child care needs and preferences.* Child Care Branch, Ministry of Community and Social Services. Toronto, Ontario: Queen's Printer for Ontario.

Alberta Women's Institutes. (1992). *The Alberta Rural Child Care Project, 1991-1992.* Edmonton, Alberta: Alberta Women's Institutes.

Balaban, N. (1991). Mainstreamed: Mixed-age groups of infants and toddlers at the Bank Street Family Center. *Zero to Three.* February, 13-16.

A.R.A. Consulting Group Inc. (1990). *Dufferin child care study.* Orangeville, Ontario: Child Care Committee of the Town of Orangeville and Dufferin County.

Blue, M.D. (1990). *Wellington County child care assessment consultation.* Guelph, Ontario: Guelph United Way and Guelph Social Planning Council.

Brophy, K., Penfold, G., Semple, S., Straby, R., & Sugarman, R. (1988). Who's looking after our children: A study of child care needs in rural Ontario. *Canadian Journal of Research in Early Childhood Education,* 2(2), 141-148.

Busque, G. (1987). The needs and resources of farm women. In G. Busque, *Growing strong: Women in agriculture,* 1-48. Ottawa, Ontario: Canadian Advisory Council on the Status of Women.

Canadian Child Care Federation. (1991). *National statement on quality child care.* Ottawa, Ontario: Canadian Child Care Federation.

Canadian Child Care Federation/Canadian Day Care Advocacy Association. (1992). *Caring for a living.* Ottawa, Ontario: Canadian Child Care Federation.

Doherty, G. (1991). *Quality matters in child care.* Oakville, Ontario: Jesmond Publishing.

Draper, N. (1990). *Child care: Putting the pieces together. Strategic plan for Northumberland County.* Peterborough, Ontario: Peterborough Area Office, Ministry of Community and Social Services.

Draper, N. (1991). *Analysis of local planning and consultation documents pertinent to child care in the Province of Ontario, January 1987-May, 1991.* Child Care Branch, Ontario Ministry of Community and Social Services. Toronto, Ontario: Queen's Printer for Ontario.

Draper, N. Consultants. (1993). *Home child care costs: Technical report.* Child Care Branch, Ministry of Community and Social Services. Toronto, Ontario: Queen's Printer for Ontario.

Farm Safety Association Inc. (1993). *Annual child fatalities on Ontario farms, 1977-1992.* Guelph, Ontario: Farm Safety Association Inc.

Federated Women's Institutes of Canada. (1990). *Rural child care: Survey project, 1988-1991.* Ottawa, Ontario: Federated Women's Institutes of Canada.

Fédération des agricultrices du Québec. (1993). *Child care services in rural areas and agricultural training: Farm positions.* Summary of proceedings from the National Conference on Farm Women and Employment. Beaupré, Quebec. November 20-22, 1992.

Fraser North Child Care Issues Society Exceptional Health Project. (1993). *Special health care: Recommended practices for the early childhood education field.* Vancouver, British Columbia: Karyo Consultants.

Friendly, M. (1992). *Child care in a public policy context.* Paper presented at the National Child Care Conference, A Child Care Agenda for the 90's: Putting the Pieces Together. Ottawa, Ontario, October 15-19.

Friendly, M., Cleveland, G., & Willis, T. (1989). *Flexible child care in Canada.* Toronto, Ontario: Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

Georgina Community Resource Centre. (1990). *Child care in Georgina: A community needs study.* Keswick, Ontario: Georgina Community Resource Centre.

Howes, C., Phillips, D.A., & Whitebook, M. (1992). Thresholds of quality: Implications for the social development of children in center-based care. *Child Development*, 63, 449-460.

Janes, N. (1986). Need for rural day care acute. *Alberta Farm Magazine*, 4(7), 15-16.

Katz, L.G., Evangelou, D., & Hartman, J.A. (1990). *The case for mixed aged-grouping in early childhood.* Washington, D.C.: National Association for the Education of Young Children

Lero, D.S., Pence, A.R., Shields, M., Brockman, L.M., & Goelman, H. (1992a). *Introductory report: Canadian National Child Care Study.* Ottawa, Ontario: Statistics Canada.

Lero, D.S., Goelman, H., Pence, A., Brockman, L.M., & Nuttall, S. (1992b). *Canadian National Child Care Study: Parental work patterns and child care needs.* Ottawa, Ontario: Statistics Canada.

Lunn, D. (1992). *Farm women and child care services in rural areas: An overview of the current situation of child care in rural Canada.* Background paper for the National Conference on Farm Women and Employment sponsored by the Fédération des agricultrices du Québec, the National Farmers Union, the Canadian Farm Women's Network, the Canadian Federation of Agriculture, and the Federated Women's Institutes of Canada. Beaupré, Québec. November 20-22, 1993.

Lundrigan, B. (1990). *A report on rural child care needs in Prince Edward Island and rural child care in other provinces: Feasibility studies on two types of rural child care.* Charlottetown, Prince Edward Island, Deparent of Health and Social Services.

North Wellington Advisory Group. (1992). *Response to Setting the stage.* Arthur, Ontario: North Wellington Advisory Group.

Northwestern Ontario Regional Day Care Committee. (1990). *Child care funding: An equity challenge.* Thunder Bay: Northwestern Ontario Regional Day Care Committee.

Ontario Farm Women's Network. (1992). *The rural vision of child care.* Thamesford, Ontario: Ontario Farm Women's Network.

Ontario Ministry of Community and Social Services. (1992). *Setting the stage: Child care reform in Ontario.* Toronto, Ontario: Queen's Printer for Ontario.

Pharand, S. (1991). *Un service de garde revisité: La guarde au domicile due parent.* Paper presented to the National Conference on farm Women and Employment. Beaupré, Quebec. November 20-22, 1992. Fédération des agriculturices du Québec.

Phillips, D.A., Howes, C., & Whitebook, M. (1992). The social policy context of child care: Effects of quality. *American Journal of Community Psychology*, 20(1), 25-51.

Statistics Canada. (1991). *Agriculture and population summary tables.* Ottawa, Ontario: Statistics Canada.

Statistics Canada. (1992). *Age, sex and marital status.* Ottawa, Ontario: Supply and Services, Canada. Catalogue number 93-318. Table 4.

Statistics Canada. (1993). *Labour force activity of women by presence of children.* Ottawa, Ontario: Industry, Science and Technology, Canada. 1991 Census of Canada. Catalogue number 93-325. Table 1.

Teasdale-Sherk Group. (1988). *North Hastings child care needs study.* Prepared for the North Hastings Child Care Steering Committee. Toronto, Ontario: Teasdale-Sherk Group.

ABOUT THE CHILDCARE RESOURCE AND RESEARCH UNIT

The Childcare Resource and Research Unit at the Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, is a policy and research-oriented facility which focuses on child care. The Resource Unit receives annual base funding from the Ontario Government (Child Care Branch, Ministry of Community and Social Services) as well as project funding to carry out specific work.

The Resource Unit has a commitment to the development of a universally accessible, comprehensive, high quality, non-profit child care system. It contributes to advancement of this system by:

- providing public education, resources and consultation to groups and individuals;
- fostering, developing and carrying out research relevant to child care;
- facilitating communication on child care;
- providing interpretation of research and policy;
- organizing and disseminating information and resources.

The Resource Unit maintains a comprehensive library and database (which are available to the public), provides consultation on policy, research and other projects, and produces an occasional paper series. Students, advocates, service providers, policy makers and others with an interest in child care may use its facilities and resources.

The Childcare Resource and Research Unit

Centre for Urban & Community Studies • University of Toronto
455 Spadina Avenue • Room 406
Toronto, Ontario • M5S 2G8
(416) 978-6895 • FAX (416) 971-2139
CRRU@epas.utoronto.ca

BEST COPY AVAILABLE

The
Childcare
Resource and
Research
Unit

La garde d'enfants dans les zones rurales de l'Ontario

Document d'information
pour le congrès sur la garde d'enfants dans les zones rurales,
conjointement parrainé par :

le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario
le ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario

Geneva Park
Orillia (Ontario)
Du 20 au 22 janvier 1994

Gillian Doherty, Ph.D.

Janvier 1994

PS 022501

62

Centre for Urban and Community Studies • University of Toronto • 455 Spadina Avenue, Room 406 • Toronto, Ontario
Canada • M5S 2G8 • TEL (416) 978-6895 • FAX (416) 971-2139 • E-MAIL crru@epas.utoronto.ca

REMERCIEMENTS

Nous tenons à exprimer notre gratitude aux fournisseurs de services de garde d'enfants en milieu rural et au personnel régional du ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, qui se sont donnés la peine de contribuer à la préparation du présent document d'information.

Tous nos remerciements à ceux qui nous ont aidé dans nos recherches :

Carol Gott du *South East Grey Community Outreach Program*, Kim Rudd du *Victoria College Day Care* à Cobourg, Martha Friendly du *Childcare Resource and Research Unit* de l'université de Toronto, ainsi que Carol Ann Young et Lola Bratty de la Direction des services de garde d'enfants, qui ont fait part de leurs observations très pertinentes à la lecture de la première ébauche de ce document.

Les renseignements statistiques ont été communiqués par : Donna S. Lero, Ph.D., université de Guelph; Clarence Lockhead, Grant Schellenberg et Kimberly Boyuk du Centre de statistiques internationales sur le bien-être social et économique des familles et des enfants, Ottawa; la Direction des services de garde d'enfants du ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario.

La Direction des services de garde d'enfants du ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario a fourni le financement nécessaire à la préparation de cette étude.

L'auteure du présent document d'information est Gillian Doherty, Ph.D., de Doherty Associates Inc. à Oakville (Ontario).

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire i

Chapitre I - Introduction 1
- Raison d'être de cette étude 1
- Définition des services de garde d'enfants 1
- Qu'est-ce qu'une collectivité rurale? 1
- Les collectivités rurales dans les années 1990 2
- Le besoin de services de garde d'enfants dans les régions rurales 4
- Répercussions sur la prestation des services de garde d'enfants 5

Chapitre II - Contexte de la garde d'enfants en Ontario 7
- Introduction 7
- Rôles des paliers du gouvernement 7
- Les grands problèmes de la garde d'enfants 8
  - disponibilité 8
  - prix 8
  - qualité 10
- La réforme des services de garde d'enfants en Ontario 13

Chapitre III - La garde d'enfants en milieu rural en Ontario : aperçu de l'expérience pratique 15
- Méthode et sources de renseignements 15
- Caractéristiques des collectivités rurales 15
- Difficultés à mettre sur pied des programmes ruraux de garde d'enfants 16
- Caractéristiques d'un bon programme 16
  - souplesse 16
  - créativité 17
  - ressources adéquates 17
  - développement progressif des services 18
  - commercialisation 18
- Mêmes besoins, façons différentes d'y répondre 18

Chapitre IV - L'expérience des garderies rurales en Ontario 19
- Sources de renseignements 19
- Remarques de portée générale 19
- Difficultés des garderies rurales 19
  - nombre restreint d'utilisateurs 19
  - fluctuations de la demande de services de garde 20
  - évolution des besoins 20
  - besoins en services en dehors des heures normales 21
  - recruter et garder un personnel bien formé 21
- Sujets de réflexion 21

Chapitre V - L'expérience des services ruraux réglementés de garde d'enfants en résidence privée 23
- Description des services réglementés de garde d'enfants en résidence privée 23
- Sources de renseignements 23
- Difficultés connues par les programmes réglementés de garde d'enfants en zones rurales 23
  - viabilité financière 24
  - recruter et garder des fournisseurs de services 24

avoir un nombre suffisant d'utilisateurs 24
répondre à la demande saisonnière 25

Services groupés de garde d'enfants en résidence privée 25
Sujets de réflexion 25

Chapitre VI - L'expérience des services de garde dans le domicile de l'enfant en Ontario 27
Sources de renseignements 27
Description de l'approche utilisée en Ontario pour la fourniture de services saisonniers sur les fermes 27
Difficultés liées aux services saisonniers de garde sur les fermes 28
viabilité financière 28
sécurité des enfants et des fournisseurs de services 28
taux de roulement des fournisseurs de services 28
diminution de la demande 29
Services de garde d'urgence dans le domicile de l'enfant 29
Sujets de réflexion 29

Chapitre VII - Centres de ressources, garde d'enfants d'âge scolaire ou ayant des besoins spéciaux 31
Centres de ressources 31
services de soutien aux parents à temps plein 31
soutien pour les fournisseurs de services informels 31
sujets de réflexion 32
Enfants d'âge scolaire 32
Enfants aux besoins spéciaux 32

Chapitre VIII - Les services ruraux de garde d'enfants dans les autres régions du Canada 35
Alberta 35
Manitoba 35
Île-du-Prince-Édouard 36
Québec 36

Glossaire 38

Bibliographie 41

Annexe A - Principaux interlocuteurs 45

Annexe B - Données démographiques, zones rurales de l'Ontario 47

Annexe C - La disponibilité des services de garde d'enfants en Ontario 51

Annexe D - Facteurs de coût 53

CHAPITRE I - INTRODUCTION

Raison d'être de cette étude

Le présent document d'information a été rédigé dans le cadre d'un congrès sur les services ruraux de garde d'enfants parrainé par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et par le ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario. On y trouvera un aperçu des thèmes liés à la prestation de services de garde d'enfants dans les régions rurales, et des indications sur les enseignements tirés de l'expérience pratique des garderies rurales. En 1992, le ministère des Services sociaux et communautaires publiait un document intitulé ***Réforme des services de garde d'enfants en Ontario - Préparer l'avenir*** afin de présenter les perspectives du gouvernement sur la réforme des garderies et leur expansion dans les régions rurales. Nous espérons que le présent document incitera les intéressés à communiquer au gouvernement leurs idées sur les orientations à adopter dans l'élaboration de politiques et la réforme législative.

Définition des services de garde d'enfants

Dans le présent document, nous nous basons sur la définition suivante des services de garde d'enfants :

> ***Les services de garde d'enfants s'adressent aux enfants de 0 à 12 ans, sont dispensés en dehors des heures de classe normales et comprennent les éléments suivants :***
>
> - ***des services tels que : garderies, maternelles, garde dans le domicile du fournisseur de services, garde dans le domicile de l'enfant par une personne n'ayant aucun lien de parenté avec lui, garde irrégulière par le biais d'un centre de ressource pour les garderies; et***
> - ***services de soutien pour les familles, tels que : ludothèques, registres de fournisseurs locaux de services de garde, et possibilités offertes aux parents de suivre des cours.***

Qu'est-ce qu'une collectivité rurale?

> ***D'après Statistique Canada, une région RURALE doit répondre aux critères suivants :***
>
> - ***une concentration inférieure à 1 000 habitants; et***
> - ***une densité inférieure à 400 habitants par kilomètre carré.***

Dans le présent document sur les besoins ruraux en matière de services de garde et les façons d'y répondre, nous n'avons pas abordé les collectivités isolées qui ne sont accessibles que par avion ou par train. En effet, les caractéristiques et besoins bien particuliers de ces collectivités devraient faire l'objet d'une étude séparée. De même, nous ne traitons pas des services de garde d'enfants dans les réserves.

SOMMAIRE

LES BESOINS EN MATIÈRE DE GARDE D'ENFANTS DANS LES ZONES RURALES

En 1991, on dénombrait dans les zones rurales de l'Ontario :

- 282 747 enfants de 0 à 9 ans; et
- environ 73 565 femmes, mères d'au moins un enfant de moins de 7 ans, qui travaillaient à l'extérieur de la maison.

Outre les parents qui détiennent un emploi l'extérieur de la maison, dans les familles travaillant à leur compte tels que les agriculteurs et les fournisseurs de services touristiques, les deux parents travaillent à temps plein à l'extérieur de leur foyer pendant au moins une partie de l'année. Dans un grand nombre de familles rurales, la mère ne reste plus à la maison pour s'occuper des enfants.

CARACTÉRISTIQUES DES ZONES RURALES ET EFFETS SUR LA GARDE D'ENFANTS

Voici quelques-unes des caractéristiques des communautés rurales :

- variantes saisonnières de l'emploi;
- fluctuations des besoins en fait de garde d'enfants d'une année à l'autre;
- population dispersée, où il n'existe qu'un nombre assez restreint d'utilisateurs pour chaque type de service particulier;
- longues distances à parcourir et carence des services de transports en commun;
- pratique de la navette entre le domicile rural et le lieu de travail en ville, avec de longs trajets quotidiens; et
- le fait que certains parents qui restent à domicile ne disposent d'aucun véhicule pendant toute la journée.

Par conséquent :

- les communautés rurales ont besoin de différents types de garde d'enfants, notamment : a) la garde d'enfants à temps plein pendant toute l'année; b) la garde d'enfants saisonnière; c) la garde d'enfants en dehors des heures normales de travail de 9 h à 17 h; et d) la garde d'enfants occasionnelle (en cas d'urgence, par exemple);
- les communautés ne peuvent soutenir que des services de garde d'enfants limités;
- les programmes de garde d'enfants doivent être capables de suivre l'évolution des besoins afin d'y répondre promptement.

EXPÉRIENCE ONTARIENNE DES SERVICES DE GARDE D'ENFANTS EN ZONE RURALE

Les organismes qui semblent remporter des succès dans la prestation de services de garde d'enfants dans les zones rurales répondent aux caractéristiques suivantes :

- la souplesse dans la prestation des services et l'aptitude à évoluer au rythme des besoins;
- la créativité manifestée dans l'utilisation des ressources et la recherche de nouvelles ressources;
- des ressources adéquates;
- une mise en oeuvre progressive par étapes. Dans plusieurs cas, un bon organisme commence par être un centre de ressources sur la garde d'enfants. Le personnel est alors capable de mieux connaître la communauté, qui se familiarise avec l'organisme. Ensuite, l'organisme commence à offrir d'autres services tels que la garde d'enfant réglementée à domicile;
- la commercialisation constante des services. À l'heure actuelle, la garde d'enfants est surtout financée par les frais imputés aux parents. Étant donné que le nombre d'utilisateurs potentiels dans les communautés rurales est assez limité, il faut absolument que le service soit bien connu; et
- un soutien ferme du personnel des bureaux régionaux du ministère des Services sociaux et communautaires, et une aptitude à susciter des approches innovatrices.

La prestation des services de garde peut prendre plusieurs formes. Dans les communautés ontariennes, par exemple, les besoins en fait de garde d'enfant saisonnière sont remplis par : a) la garde des enfants dans le domicile familial; b) des garderies qui n'ouvrent que l'été; c) des garderies à l'année qui embauchent l'été afin de pouvoir prendre d'autres enfants; d) des garderies à domicile réglementées.

L'expérience ontarienne avec les garderies rurales, les garderies à domicile réglementées et la prestation de services de garde dans le domicile familial fait l'objet du présent mémoire, et les questions à traiter sont identifiées pour chaque approche (se reporter aux chapitres IV, V et VI). Ces trois approches se heurtent au même défi : la viabilité financière. Les garderies rurales sont confrontées à des problèmes bien particuliers en raison de leur petite taille, et les garderies réglementées à domicile ne comptent pas un nombre suffisant de fournisseurs de soins. Toutefois, certaines communautés rurales exploitent avec succès des garderies et des services réglementés de garde à domicile. L'Ontario, l'Île-du-Prince-Édouard et le Québec ont acquis une certaine expérience dans la prestation de services de garde au domicile familial. Ces trois provinces ont des préoccupations communes à l'égard du coût des soins relativement au nombre d'enfants gardés, la responsabilité civile (puisque les services de garde sont fournis dans un domicile non réglementé) et le roulement élevé des fournisseurs de soins.

QUALITÉ

Des services de garde d'enfants de bonne qualité doivent :

- soutenir et encourager le développement et le bien-être physique, affectif, social et intellectuel de l'enfant; et

- soutenir la famille dans l'éducation des enfants.

La qualité est de grande importance dans les services de garderie des enfants d'âge préscolaire pour les raisons suivantes :

- les répercussions négatives de services de garderie de mauvaise qualité sur le développement de l'enfant, son adaptation à l'école et son rendement scolaire sont connues; et

- il semble qu'un environnement favorable à la maison ne suffise pas à compenser les effets de services de garderie de mauvaise qualité lorsqu'ils sont dispensés à temps complet.

D'après les recherches effectuées :

- les fournisseurs de soins dans les garderies qui ont fait des études postsecondaires dans le domaine du développement des enfants ou de la prestation de services de garde sauront mieux ce que l'on peut attendre d'un enfant à chaque âge, répondre aux besoins des enfants et leur apporter une stimulation propice à leur développement;

- les fournisseurs de soins dans les garderies qui sont chargés d'un petit nombre d'enfants sont mieux en mesure de répondre à leurs besoins par rapport aux fournisseurs de services qui s'occupent d'un groupe important. En outre, ils passent plus de temps à offrir des activités aux enfants;

- les fournisseurs de soins dans les garderies qui travaillent dans un espace sécuritaire conçu pour les enfants ont moins besoin de limiter les enfants que ceux qui travaillent dans un environnement présentant des dangers;

- les fournisseurs de soins dans les garderies qui reçoivent un salaire adéquat sont plus souvent satisfaits de leur travail et ont moins tendance à traiter les enfants avec brusquerie;

- les fournisseurs de garde d'enfants à domicile ont plus tendance à offrir des services de bonne qualité s'ils sont formés dans le domaine de la garde des enfants et sont soumis à une réglementation.

La prestation de services de garderie de qualité élevée constitue un défi de taille pour les communautés rurales, compte tenu de leur population restreinte et de la variété des besoins.

LES COLLECTIVITÉS RURALES DANS LES ANNÉES 1990

Les régions rurales de l'Ontario évoquent normalement l'image d'une collectivité regroupée autour de l'exploitation agricole, forestière ou minière, où les mères ou les grands-mères restent à la maison pour s'occuper des enfants. Or, la réalité moderne est tout autre. Dans le cadre de la préparation du présent document, nous avons passé en revue douze études menées au cours des cinq dernières années sur l'évaluation des besoins en services ruraux de garde d'enfants. Voici quelques évidences qui se dégagent de ces études :

- dans un nombre croissant de familles agricoles, un conjoint occupe un emploi rémunéré à l'extérieur de la ferme, tandis que l'autre conjoint s'acquitte à plein temps des tâches agricoles. D'après Statistique Canada, en 1990, il y avait en Ontario 14 850 fermes ayant deux exploitants dont l'un travaillait à l'extérieur de la ferme contre rémunération pendant au moins 190 jours par année. En outre, dans 6 685 fermes, l'un des deux exploitants occupait un poste rémunéré à l'extérieur pendant 60 jours ou plus par année (Statistique Canada, 1991).

- dans certaines régions rurales, le tourisme est devenu une activité économique importante, saisonnière ou annuelle;

- dans certaines régions, de jeunes familles ont quitté les villes pour s'installer à la campagne afin de trouver un logement abordable ou un style de vie différent. Dans certaines de ces familles, les deux conjoints travaillent et font la navette entre leur lieu de résidence et la ville; dans d'autres familles, un conjoint reste à la maison pour s'occuper des enfants et se retrouve sans voiture pendant toute la journée;

- les femmes trouvent parfois un emploi sur place, et elles travaillent quelques fois par quarts dans un établissement de soins de santé ou une petite entreprise. Ces femmes ont souvent des enfants en bas âge; et

- il arrive souvent qu'on ne puisse faire appel à la parenté pour faire garder ses enfants. Même si des membres de la famille, les grands-parents par exemple, habitent tout près, ceux-ci doivent souvent s'occuper de leur ferme ou de leur établissement touristique. Les services de garde coopératifs sont difficiles à mettre sur pied avec les voisins qui travaillent à leur compte, sauf de façon tout à fait occasionnelle, car les exploitations agricoles ou touristiques de la région risquent toutes de connaître leur haute saison en même temps.

Dans les régions rurales, ceux qui vivent et travaillent dans le même endroit, par exemple les exploitants d'entreprises agricoles ou touristiques, se font du souci pour la sécurité de leurs enfants pendant leur journée de travail. En ce qui concerne les fermiers, cette préoccupation porte sur l'utilisation de pièces d'équipement lourd ou de pesticides, entre autres sujets d'inquiétude. D'après l'Association pour la sécurité à la ferme, entre 1982 et 1992, 65 enfants de moins de 15 ans sont décédés des suites d'un accident lié au travail de ferme, dont 33 enfants de moins de cinq ans (Association pour la sécurité à la ferme, Inc., 1993). Ceux qui exploitent un restaurant ont peur que les enfants se brûlent avec de l'huile chaude ou de l'eau bouillante. Les exploitants de marinas s'inquiètent de la présence de treuils et autres pièces d'équipement, de pompes à essence, de vernis et de peintures dans des contenants faciles à ouvrir. On ne dispose d'aucune statistique concernant les blessures subies par les enfants de régions rurales en dehors des fermes.

Les situations hypothétiques suivantes sont caractéristiques des réalités vécues dans les collectivités rurales des années 1990.

Jean et Denise ne peuvent se payer une maison dans la Communauté urbaine de Toronto

ou dans les alentours, même s'ils ont tous deux un bon emploi en ville. C'est pourquoi ils décident de s'établir dans un village au nord de Toronto. Ils ont deux enfants : Jacques (4 ans) et Andrée (18 mois). Denise garde son emploi à Toronto, et pour s'y rendre elle doit soit prendre le train GO, qui ne circule qu'une fois le matin et une fois le soir, ou prendre la voiture. Jean et Denise choisissent la voiture. En effet, il est impossible pour Jean de prévoir avec précision l'heure à laquelle il finit de travailler, et il lui est donc impossible de dépendre du train GO. En interrogeant les habitants du village, ils réussissent à trouver une gardienne à domicile qui accepte de travailler de longues heures. Mais quelques mois plus tard, elle trouve un emploi qui la paye davantage avec des horaires plus courts. La garderie du village n'est ouverte que de 8 h 30 à 17 h 30. Par conséquent, Denise doit essayer de trouver une autre gardienne à domicile à temps plein. Elle fait passer des entrevues à quelques femmes qui ont affiché des demandes d'emploi à l'épicerie. L'une d'elles s'occupait déjà de plusieurs enfants. L'autre n'avait pas les mêmes opinions que Denise au sujet de la discipline. Faute de pouvoir trouver des services de garde convenables, Denise décide de quitter son emploi. Le revenu de la famille est réduit de moitié et Denise doit rester à la maison avec les deux enfants. Dans le voisinage, personne d'autre ne reste à la maison pendant la journée. Denise trouve qu'il est très pénible pour elle d'être seule toute la journée avec des enfants en bas âge et sans voiture. En outre, elle se fait du souci pour les enfants parce qu'ils n'ont pas de compagnons de jeu de leur âge.

Alex et Marguerite exploitent une petite ferme. Ils ont trois enfants : Éric (9 ans), Pierre (7 ans) et Catherine (6 ans). Marguerite tient les comptes d'un commerce du village pendant cinq matinées par semaine afin que la famille dispose d'un revenu stable. Elle aide aussi à exploiter la ferme. Maintenant que les enfants vont à l'école, elle n'a plus autant besoin de services de garde d'enfants. Pourtant, lorsque les enfants reviennent à la maison, il reste encore du travail à faire dans la grange ou dans les champs. Lorsque les enfants les accompagnent, Marguerite et Alex n'arrivent ni à les surveiller de près, ni à se concentrer sur leur travail. Ils savent bien qu'un accident risque de se produire dans ces circonstances. Par conséquent, ils préfèrent les laisser jouer seuls dans la cour ou à la maison. Éric est un garçon qui a le sens des responsabilités; il essaye de surveiller son frère et sa soeur, mais ceux-ci ne lui obéissent pas toujours. Éric aime mieux travailler que s'occuper des petits. Ses parents sont toujours tentés de lui demander de les aider, car ils en ont vraiment besoin, surtout au temps des récoltes. Étant donné qu'ils n'ont pas les moyens d'embaucher de journaliers, ce sont Alex et Marguerite qui font tout. Éric insiste pour que son père lui permette de l'accompagner cette année. Ses parents ont peur qu'il se blesse, ou qu'il arrive quelque chose à Pierre ou à Catherine pendant qu'Alex, Marguerite et Éric travaillent.[1]

Après des années de travail par quarts et d'économies, Li réalise enfin son rêve : avoir son propre commerce dans son pays d'adoption. Avec sa femme Mei, il a repris un restaurant chinois dans un petit village situé dans une région touristique. Le seul restaurant des environs, il est très fréquenté pendant la saison touristique de l'été et lorsque la chasse est ouverte en automne. Li et Mei ont deux filles : Annie (4 ans) et Élisabeth (2 ans). Ils vivent dans un appartement situé au-dessus du restaurant. Li embauche des femmes du village pour servir, mais elles ne savent pas préparer les mets, et c'est pourquoi lui et Mei travaillent dans la cuisine. Élisabeth n'est plus un bébé, et il est devenu extrêmement difficile de surveiller les deux enfants et de travailler en même temps. La garderie du village n'accepte pas les enfants de moins de 2 ans et demi. En outre, les frais de garderie sont beaucoup trop élevés pour Li et Mei. Ils embauchent donc une écolière pour garder les enfants l'été. Toutefois, l'adolescente se fatigue de jouer avec les enfants et se met à regarder la télévision. Un jour, Annie est arrivée en courant dans la cuisine et s'est heurtée à Mei qui était justement en train de verser de l'huile chaude. Annie a été éclaboussée d'huile sur le bras, et elle a maintenant une vilaine cicatrice.

LE BESOIN DE SERVICES DE GARDE D'ENFANTS DANS LES RÉGIONS RURALES

D'après le recensement de 1991 :

- *80 979 enfants de 0 à 9 ans vivent dans des collectivités en marge d'une communauté urbaine (zones rurales socialement et économiquement intégrées à un centre urbain de 100 000 habitants ou plus);*
- *35 725 enfants de 0 à 9 ans vivent dans des collectivités en marge d'une grande ville (zones rurales socialement et économiquement intégrées à un centre urbain de 10 000 à 99 999 habitants); et*
- *166 040 enfants de 0 à 9 ans vivent dans des régions rurales isolées (zones qui ne sont pas intégrées à une zone urbaine de 10 000 habitants ou plus).*

TOTAL = 282 747 enfants de 0 à 9 ans dans les régions rurales de l'Ontario[2]

En 1991-1992, dans les régions et collectivités RURALES de l'Ontario dont la population était inférieure à 2 500 habitants, il y avait :

- *environ 44 200 femmes ayant au moins un enfant de moins de sept ans et un emploi, surtout à temps plein, à l'extérieur de la maison; et*
- *environ 29 365 femmes de cette catégorie qui travaillaient à temps partiel.*

TOTAL = 73 565 femmes ayant au moins un enfant de moins de sept ans qui travaillaient à l'extérieur de la maison.[3]

On trouvera à l'annexe B des renseignements supplémentaires sur le nombre d'enfants dans les régions rurales et la participation des parents à la population active.

En plus de permettre aux parents de travailler à l'extérieur, les services de garde d'enfants offrent les avantages suivants :

- ils offrent aux parents la chance de se former ou de s'instruire;
- ils permettent de veiller à la sécurité des enfants lorsque l'entreprise familiale se trouve dans le domicile même;
- ils donnent aux enfants des expériences de nature sociale, surtout à ceux qui vivent dans des régions isolées, et leur permettent d'apprendre à communiquer avec d'autres enfants;
- ils permettent d'assurer la garde des enfants en cas d'urgence, par exemple si l'un des parents est hospitalisé; et

- ils aident les parents à temps plein à ménager du temps pour leurs rendez-vous ou pour souffler, et aux enfants à recevoir une éducation.

RÉPERCUSSIONS SUR LA PRESTATION DES SERVICES DE GARDE D'ENFANTS

De toute évidence, il existe beaucoup d'enfants dans les collectivités rurales dont les parents travaillent ou ont besoin de services de garde d'enfants pour une raison ou une autre. En raison des différents styles de vie des familles rurales au sein d'une seule et même région, les parents d'une collectivité auront besoin de services différents :

- **services à temps plein et à l'année**, par exemple, pour les résidents ruraux qui travaillent en ville, ou pour les membres de familles d'agriculteurs qui travaillent à temps plein hors de la ferme;

- **services saisonniers**, par exemple, les membres de familles agricoles travaillant sur la ferme, qui passent par des saisons de pointe au moment des semailles et de la récolte, les fournisseurs de services touristiques saisonniers, et les travailleurs de l'exploitation forestière;

- **services en dehors des heures normales**, par exemple, pour les parents qui travaillent par quarts ou qui parcourent de longues distances; certains partent à 6 h du matin et ne reviennent pas avant 19 h; et

- **services périodiques**, par exemple, en cas d'urgence si le fournisseur de services habituel n'est pas disponible, ou pour permettre au parent à temps plein de souffler ou de partir pour un rendez-vous chez le médecin.

Dans les collectivités rurales (à l'instar des collectivités urbaines et des villes), il arrive souvent que les résidents d'une collectivité ressentent l'un ou plusieurs des besoins ci-dessus.

NOTES

1. D'après une étude nationale menée par la *Fédération des associations de femmes rurales du Canada* en 1990, 40 % des enfants d'agriculteurs de moins de dix ans sont laissés seuls pendant que le parent travaille à la ferme ou accompagnent le parent pendant son travail de ferme.

2. À partir de données compilées par le Centre de statistiques internationales en se basant sur les données du recensement de 1991 de Statistique Canada.

3. À partir de données compilées par le Centre de statistiques internationales en se basant sur les microdonnées de l'*Enquête sur les finances des consommateurs* de Statistique Canada. Cette enquête annuelle concerne quelque 11 000 répondants en Ontario, dont environ 20 % ont un enfant de moins de sept ans. Nous avons agloméré les données de 1991 et de 1992 afin d'accroître la taille de l'échantillon. Le mot «surtout» signifie que la personne travaillait généralement à temps plein.

CHAPITRE II - CONTEXTE DE LA GARDE D'ENFANTS EN ONTARIO

INTRODUCTION

Le présent chapitre est consacré aux rôles des trois paliers du gouvernement, aux trois grandes questions qui se posent dans la garde d'enfants, et à la réforme des services de garde en Ontario.

RÔLES DES PALIERS DU GOUVERNEMENT

Gouvernement fédéral

Au Canada, il n'existe aucune politique ou législation nationale concernant la garde des enfants. Les services de garde d'enfants restent du ressort des provinces. Mais pourtant, le gouvernement détermine le développement et la disponibilité des services de garde d'enfants par l'intermédiaire de plusieurs mécanismes de financement tels que :

- le partage des coûts admissibles de garde d'enfants avec les provinces ou les territoires (sous forme de financement des frais pour les parents à faible revenu);
- le partage des coûts avec certains parents par le biais de déductions fiscales pour garde d'enfants; et
- le paiement d'allocations pour personnes à charge en faveur de stagiaires participant à un programme de formation parrainé par le gouvernement fédéral, afin de les aider à se procurer des services de garde d'enfants.

Gouvernement provincial

Les tâches suivantes relèvent du ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario :

- émission de lois, de règlements et de permis concernant la garde d'enfants;
- élaboration de politiques de garde d'enfants;
- financement de 30 % des frais de garde payés par les parents;
- financement direct des programmes de garde d'enfants sans but lucratif, dispensés dans des garderies ou des résidences privées.

Les prématernelles et maternelles, respectivement destinées aux enfants de quatre ans et de cinq ans, relèvent du ministère de l'Éducation et de la Formation.

Gouvernement municipal

D'après la *Loi sur les garderies* de l'Ontario, les municipalités peuvent, sans y être obligées :

- exploiter des garderies ou des programmes réglementés de garde d'enfants en résidence

privée;

- administrer un programme de financement des frais payés par les parents (où la contribution de la municipalité s'élève à 20 % des frais).

Étant donné que la participation des municipalités dans les programmes de garde d'enfants est strictement volontaire, on observe de nettes différences dans le rôle qu'elles jouent.[1]

LES GRANDS PROBLÈMES DE LA GARDE D'ENFANTS

En général, les grandes questions concernant la garde d'enfants se classent en trois catégories : la disponibilité, le prix et la qualité.

Disponibilité

Lorsqu'on parle de disponibilité des services de garde d'enfants, il s'agit de savoir s'il existe une place qui remplit les besoins des parents et de l'enfant. Les besoins des parents dépendent de facteurs tels que :

- la raison pour laquelle ils ont besoin de services de garde d'enfant;
- leurs horaires de travail et donc les heures où ils ont besoin de garde d'enfants;
- leur revenu et leurs frais fixes, tels que les remboursements hypothécaires; et
- l'âge et le niveau de développement des enfants.

Pour qu'on puisse dire que les services de garde d'enfants sont disponibles pour une famille en particulier, il faut qu'il existe une place pour un enfant de cet âge, à un endroit qui est assez proche du domicile ou du lieu de travail du parent, dont les horaires correspondent à celui du parent, à un prix abordable pour le parent et qui correspond au niveau de développement de l'enfant. Si l'une ou l'autre de ces conditions n'est pas remplie, on considère que les services de garde ne sont pas disponibles pour cet enfant. (On trouvera à l'annexe C des renseignements supplémentaires sur la disponibilité des services de garde d'enfants en Ontario.)

Prix

De ce facteur dépend l'aptitude des parents à payer les services de garde d'enfants.

Pourcentage du revenu familial requis pour acquérir des services de garde d'enfants

Voici quelques réalités concernant le prix de services de garde d'enfants :

- En 1993 en Ontario, les frais perçus dans les garderies agréées sans but lucratif étaient de 4 000 $ à 10 291 $ par année, selon l'âge de l'enfant.
- En 1993, les frais perçus par les services ruraux réglementés de garde d'enfants en résidence privée étaient de 4 959 $ à 6 525 $ par année, selon l'âge de l'enfant.
- D'après les estimations pour 1992, 52,3 % des familles rurales ayant au moins un enfant de

moins de 12 ans gagnaient un revenu familial net de moins de 40 000 $. D'autre part, pour 26 % des familles rurales avec au moins un enfant de moins de 12 ans, le revenu familial net s'établissait à moins de 30 000 $.[2]

En pratique, cela signifie qu'une famille ayant deux enfants d'âge préscolaire et dont le revenu est de 35 000 $ doit payer au moins 8 000 $ par année, soit 23 % de son revenu, pour obtenir des services réglementés de garde d'enfants. Une famille qui gagne 50 000 $ par année et qui a un nourrisson et un enfant d'âge préscolaire doit consacrer 15 000 $ par année, soit 30 % de son revenu, à l'acquisition de services de garde d'enfant agréés.

Il faut remarquer qu'un grand nombre de familles ayant au moins un enfant de moins de 12 ans ont, en fait, plus d'un enfant dans cette tranche d'âge. Des calculs ci-dessus il ressort qu'une proportion importante de familles rurales ne peuvent se payer des services de garde d'enfant que si les frais sont subventionnés.

Questions liées aux méthodes actuelles de financement des frais

En Ontario à l'heure actuelle, les municipalités, les personnes morales agréées[3] et les bandes indiennes administrent le programme de financement des frais, au coût duquel elles contribuent 20 %. L'admissibilité des parents est déterminée au moyen d'un test des besoins, défini et géré par les municipalités, qui tient compte du revenu, des biens d'actif et des dépenses. Voici un aperçu des problèmes posés par cette méthode pour les parents :

- différence importante d'une municipalité à l'autre en ce qui concerne : a) le plafond du revenu admissible au financement; b) le montant maximum de la subvention accordée; c) l'existence ou l'absence de frais en sus (contribution des parents au coût des services de garde d'enfants); et d) le montant de ces frais en sus. Cette situation provient du fait que les gouvernements municipaux ont les coudées franches pour administrer le programme de financement des frais (compte tenu de directives provinciales vagues);

- dans certaines collectivités, absence de mécanisme permettant aux parents d'avoir accès au financement des frais. Cette situation peut se produire lorsque le conseil cantonal estime que les services de garde d'enfant relèvent de la responsabilité des parents et refuse d'administrer un programme de financement, ou encore si la collectivité se trouve dans une zone non organisée, où il n'existe aucun gouvernement municipal. Dans ces cas, si aucune agence de garde d'enfant sans but lucratif accepte de se constituer en personne morale agréée, il n'existe pour les parents aucun moyen d'obtenir une subvention;

- les variations saisonnières du revenu des fermiers, des bûcherons et des exploitants d'établissements touristiques. Il peut leur arriver d'avoir de fortes sommes d'argent dans leur compte en banque au moment de leur évaluation en vue du financement, mais cet argent est destiné à acheter des semences ou à subsister pendant la saison creuse où aucun revenu n'est gagné. Or, certaines municipalités considèrent ces sommes comme étant des biens liquides et refusent toute subvention aux personnes concernées; et

- augmentation des frais en sus depuis quelques années dans les municipalités aux prises avec la récession ou avec une réduction des montants affectés aux services de garde d'enfants. Plusieurs municipalités ont des listes d'attente de parents admissibles qui ne peuvent toujours pas recevoir de subvention.

Le coût réel des services de garde d'enfants non réglementés

On dit que les services non réglementés de garde d'enfants coûtent moins cher. Mais pourtant,

il arrive souvent que les frais perçus par un fournisseur de tels services soient les mêmes que ceux demandés par un fournisseur de services réglementés de garde habitant au même endroit. En Ontario, à l'instar de la majorité des provinces, il est impossible aux parents d'obtenir une subvention si leurs enfants sont placés dans une garderie non réglementée. Le gouvernement de l'Ontario a clairement exprimé son intention de ne pas subventionner les services de garde d'enfants non réglementés, car «il serait alors impossible de contrôler l'affectation des fonds et la qualité des services» (ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, 1991). Les déductions fiscales ne fournissent qu'une aide limitée aux parents à l'égard du coût des services de garde d'enfants. En outre, les parents doivent détenir des reçus afin de demander la déduction pour frais de garde d'enfants, et les fournisseurs de services non réglementés refusent souvent de remettre de tels reçus.

Bref, puisque les parents ne reçoivent aucune subvention et souvent aucun reçu aux fins d'impôts, les services de garde d'enfants non réglementés coûtent parfois plus cher. (On trouvera à l'annexe D des renseignements supplémentaires sur la question du prix des services.)

Qualité

> *Quelles sont les caractéristiques de bons services de garde d'enfants?*
>
> - *Ils soutiennent le bien-être et le développement de l'enfant sur les plans physique, affectif, social et intellectuel.*
>
> - *Ils renforcent le rôle éducatif de la famille.*

L'importance de bons services de garde d'enfants

En 1991-1992, dans les collectivités rurales et urbaines dont la population est inférieure à 2 500 habitants, on estimait à 73 565 le nombre de femmes ayant au moins un enfant de moins de sept ans qui travaillent à l'extérieur de la maison dans un poste à temps plein ou à temps partiel.[4] Les autres parents des zones rurales, les exploitants agricoles par exemple, travaillent à domicile tous les jours suivant des horaires prolongés. Il est important que les enfants reçoivent des soins appropriés pendant que les parents sont au travail, pour les raisons suivantes :

- on sait que des soins de garde de mauvaise qualité ont des répercussions néfastes sur les enfants; et

- il semblerait qu'une bonne ambiance à la maison ne puisse entièrement contrebalancer l'effet de services de garde de mauvaise qualité dispensés régulièrement à des enfants d'âge préscolaire.

Les constatations mentionnées dans le reste de cette section proviennent de la lecture d'une centaine d'études sur les services de garde d'enfants menées au cours des quinze dernières années (Doherty, 1991).

Les répercussions de services de garde d'enfants de mauvaise qualité

Lorsqu'on compare des enfants d'âge préscolaire recevant des services de garde de bonne qualité

avec ceux qui reçoivent des services de mauvaise qualité, on s'aperçoit que ces derniers :

- sont plus anxieux;
- ont des aptitudes sociales moins développées;
- se comportent de façon plus négative envers les adultes;
- ont des aptitudes linguistiques moins développées; et
- arrivent moins bien à résoudre les problèmes.

La poursuite des recherches auprès d'écoliers du niveau élémentaire montre que ces répercussions négatives ont tendance à se prolonger. Les enfants ayant reçu des services de garde de mauvaise qualité alors qu'ils étaient d'âge préscolaire risquent d'obtenir de moins bons résultats à l'école et d'avoir des difficultés à s'entendre avec leurs camarades.

L'impossibilité pour la famille de contrebalancer les services de garde d'enfants de mauvaise qualité

D'après plusieurs études réalisées sur des enfants d'âge préscolaire qui fréquentent une garderie à temps plein, même dans une famille stable de classe moyenne où les parents ont une éducation secondaire ou plus élevée, il est impossible de contrebalancer les effets de services de garde de mauvaise qualité. Pour citer un exemple, dans une étude où l'on notait les différences entre les antécédents familiaux des enfants, on a constaté que la qualité des services de garde reçus par les enfants lorsqu'ils étaient tout petits déterminait 22 % des différences entre les aptitudes sociales des enfants lorsqu'ils quittaient la maternelle. Au cours d'une autre étude consacrée exclusivement aux familles de classe moyenne où les parents avaient terminé au moins l'école secondaire, on a constaté que les enfants d'âge préscolaire placés dans des garderies inadéquates avaient des aptitudes linguistiques inférieures à celles de leurs camarades bénéficiant de bons services de garde.

Les éléments clés de services de garde de bonne qualité

Voici les éléments clés qui déterminent la qualité des services de garde d'enfants : le comportement du fournisseur de services de garde envers les enfants, le milieu environnant de l'enfant, et le milieu de travail de l'adulte.

Comportement du fournisseur de services de garde

L'interaction entre le fournisseur de services et l'enfant est l'élément le plus important. En effet, d'après les recherches effectuées, les fournisseurs de services ayant reçu une formation spéciale en éducation de la petite enfance auront davantage tendance à savoir :

- ce qu'on peut attendre d'un enfant d'un âge donné, afin d'éviter de le surcharger d'exigences impossibles à réaliser;
- comment bien répondre aux besoins des enfants; et
- comment offrir aux enfants une stimulation propice à leur développement social, linguistique et intellectuel.

Des fournisseurs formés auront également moins tendance à brusquer les enfants. L'importance

de la formation a été démontrée aussi bien dans les garderies que chez les fournisseurs de services réglementés de garde d'enfants en résidence privée.

Milieu environnant de l'enfant

L'aptitude du fournisseur à offrir des services de bonne qualité dépend directement de l'environnement qui entoure l'enfant. Des recherches ont démontré, par exemple, que :

- les fournisseurs de services chargés d'un nombre restreint d'enfants en petits groupes répondent mieux aux besoins des enfants que ceux qui s'occupent d'un grand nombre d'enfants en groupes importants. En outre, ils passent plus de temps à offrir aux enfants une stimulation sociale, linguistique et intellectuelle; et

- les fournisseurs de services qui travaillent dans un espace sécuritaire conçu pour les enfants ont moins besoin de limiter les activités des enfants et ont plus tendance à leur offrir des programmes les aidant à se développer, par rapport aux fournisseurs de services qui travaillent dans un environnement présentant des dangers ou mal conçu.

Le milieu de travail de l'adulte

Le comportement du fournisseur de services envers les enfants dépend de sa satisfaction professionnelle. En effet, les fournisseurs mécontents tendent à être restreindre, brusquer ou contrôler les enfants. D'après les recherches, la satisfaction professionnelle des fournisseurs de services est fonction de leur salaire, de la taille des groupes d'enfants à leur charge, du temps dont ils disposent pour élaborer des programmes et de leurs contributions aux politiques de la garderie.

Répercussions des règlements

Il est impossible de garantir la qualité des services de garde d'enfants par des règlements. Toutefois, d'après les recherches menées au Canada et aux États-Unis sur les services de garde en résidence privée et en garderie, l'existence même de règlements, et leur sévérité, ont des répercussions favorables sur la qualité des services fournis. Les études comparant les services de garde en résidence privée réglementés et non réglementés sont arrivées aux conclusions suivantes :

- les notes de qualité globale attribuées aux fournisseurs de services réglementés en résidence privée sont normalement plus élevées;

- les fournisseurs de services réglementés en résidence privée ont reçu davantage de formation en puériculture; et

- les enfants gardés par un fournisseur de services réglementés remportent de meilleures notes aux tests d'aptitude linguistique.

Au cours d'un projet de recherche mené aux États-Unis dans 227 garderies réparties dans cinq états, il s'est dégagé un rapport direct entre :

- le nombre maximal d'enfants par adultes et par groupe prévu par les règlements régissant la délivrance de permis; et

- la mesure dans laquelle les fournisseurs de services dans chaque état faisaient preuve du type

de comportement associé à des programmes de bonne qualité (Phillips, et al., 1992).

Les chercheurs ont également observé que dans les états où le nombre d'enfants par adulte et par groupe était le moins élevé, les exigences de formation étaient également les plus strictes. Rappelons que des études ont démontré un rapport direct entre la formation des fournisseurs de services et la qualité de leurs services.

La réforme des services de garde d'enfants en Ontario

Dans son rapport consultatif de 1992, ***La réforme de la garde d'enfants en Ontario - Préparer l'avenir,*** le gouvernement provincial mettait en relief les sujets de préoccupations suivants (dont la plus grande partie a été soulevée ici) :

- les coûts liés aux services de garde d'enfants ont augmenté au cours des cinq dernières années, et bien des parents ne sont pas en mesure de payer l'intégralité des frais de garde d'enfants réglementée;

- le financement des programmes de garde d'enfants provient surtout des frais payés par les parents;

- un nombre excessif de programmes de garde d'enfants dépend des subventions versées aux parents pour survivre. D'autre part, la distribution des subventions à travers la province n'est pas uniforme; et

- certaines collectivités ne disposent pas d'un nombre suffisant de services de garde d'enfants en général, et d'autres manquent de certains types de services, comme par exemple la garde des nourrissons.

Le gouvernement de l'Ontario a promis de réformer la prestation des services de garde d'enfants. Si ses propositions sont mises en œuvre, le financement et l'exploitation des services de garde d'enfants de la province connaîtront des changements drastiques.

- Les services de garde d'enfants seraient financés à la fois par les deniers publics et par les frais payés par les parents.

- Les services réglementés de garde d'enfants en garderie et en résidence privée feraient l'objet d'un financement direct du gouvernement visant les frais d'exploitation des programmes. Les fournisseurs de services de garde d'enfants bénéficieraient ainsi d'une certaine stabilité car leur budget d'exploitation fondamental serait garanti et ils n'auraient plus à s'inquiéter des fluctuations du nombre d'enfants inscrits.

- La contribution des parents aux frais de garde d'enfants serait fondée sur leurs moyens financiers et sur le calcul d'un coût raisonnable. Par conséquent, la situation financière d'une famille ne poserait plus obstacle à son accès aux services.

- Le financement offert par le gouvernement serait suffisant pour payer la prestation de services de garde à temps partiel, saisonniers, en soirée, pour les nourrissons et pour les enfants aux besoins spéciaux. Les programmes de garde d'enfants seraient ainsi incités et encouragés à faire preuve de davantage de souplesse et à répondre aux besoins des familles.

- De nouveaux services de garde d'enfants seraient mis en place dans les régions mal desservies afin d'assurer un accès plus uniforme aux services d'un bout à l'autre de la province.

- Des mécanismes seraient mis sur pied afin de renforcer la participation des collectivités et des parents dans la planification et la prestation des services de garde d'enfants.

Notes

1. Pour obtenir des précisions sur les rôles des différents paliers de gouvernement, se reporter à : Friendly, M. (1994, sous presse). ***Child care policy in Canada: Putting the pieces together***. Don Mills (Ontario) : Addison-Wesley Ltd.

2. Les données sur les frais perçus par les garderies proviennent d'une enquête inédite du ministère des Services sociaux et communautaires sur un échantillon de programmes réglementés sans but lucratif. Ces statistiques ne tiennent pas compte des programmes qui existent à Ottawa et dans la Communauté urbaine de Toronto, où les frais sont plus élevés qu'ailleurs dans la province.

   Les données sur les frais des services en résidence privée dans les régions rurales nous ont été communiquées par les membres du personnel de l'agence interrogés pour le présent rapport.

   Les données sur le revenu familial proviennent de totalisations réalisées par le Centre de statistiques internationales à partir des microdonnées de l'*Enquête sur les finances des consommateurs* de Statistique Canada. Cette enquête annuelle porte sur quelque 11 000 répondants de l'Ontario. Les données de 1991 et de 1992 ont été agrégées afin d'accroître la taille de l'échantillon. Le revenu familial moyen comprend les transferts du gouvernement tels que l'aide sociale ou les indemnités d'assurance-chômage.

3. Une agence de garde d'enfants sans but lucratif autorisée à administrer un programme de subvention des frais conformément à la *Loi sur les garderies*.

4. Les données estimatives sur la participation des femmes sur le marché du travail ont été préparées par le Centre de statistiques internationales à partir des microdonnées de l'*Enquête sur les finances des consommateurs* de Statistique Canada. Les données de 1991 et de 1992 ont été agrégées afin d'accroître la taille de l'échantillon.

CHAPITRE III - LA GARDE D'ENFANTS EN MILIEU RURAL EN ONTARIO : APERÇU DE L'EXPÉRIENCE PRATIQUE

MÉTHODE ET SOURCES DE RENSEIGNEMENTS

La présente section est fondée sur :

- des conversations téléphoniques avec neuf personnes qui connaissent de près la prestation de services de garde d'enfant dans les collectivités rurales de l'Ontario. Les huit programmes abordés ont été choisis parce qu'ils sont représentatifs des différents types de collectivités rurales à travers la province;

- des conversations téléphoniques avec neuf employés sur le terrain du ministère des Services sociaux et communautaires dont l'expérience est liée à la prestation de programmes de garde d'enfants en milieu rural. Ces fonctionnaires s'occupaient de certains programmes ruraux s'ajoutant à ceux représentés par les fournisseurs de services déjà interrogés;

- les rapports annuels présentés par trois programmes ruraux en Ontario; et

- plusieurs rapports émanant d'études sur l'évaluation des besoins en services de garde d'enfants dans les régions rurales de l'Ontario.

On trouvera à l'annexe A la liste de nos interlocuteurs, ainsi que la liste des services offerts par chaque organisme de services de garde d'enfants.

CARACTÉRISTIQUES DES COLLECTIVITÉS RURALES

Certaines caractéristiques générales des collectivités rurales ont une portée sur leurs besoins en services de garde d'enfants.

- **Les variations saisonnières caractérisent le rythme du travail dans plusieurs zones rurales.** Les gens qui travaillent dans l'agriculture, l'exploitation forestière ou le tourisme travaillent de longues heures, souvent sept jours par semaine, pendant certains mois de l'année, et se retrouvent avec des horaires allégés ou sans travail du tout pendant le reste de l'année. Pour cette raison, ils n'ont parfois besoin que de services saisonniers de garde d'enfants.

- **Des variations d'une année sur l'autre caractérisent les besoins en garde d'enfants dans plusieurs zones rurales,** suivant les conditions agricoles et la conjoncture économique. Lorsqu'il fait beau, cela réduit l'urgence des récoltes et la participation des femmes. S'il fait mauvais, les femmes devront prendre part aux récoltes et auront besoin de services de garde d'enfants pour la saison. Si le prix ou les ventes des denrées agricoles baissent, un membre de l'exploitation devra travailler à l'extérieur à temps plein. Dans ce cas, ce n'est plus de garde d'enfants saisonnière qu'on a besoin, mais de services à temps complet pour toute l'année. Par exemple, la fermeture d'une petite maison de santé où travaillaient des mères de famille risque d'entraîner une chute brutale de la demande en services de garde d'enfants.

- **Les longues distances parcourues par certains résidents ruraux pour se rendre au travail** rend nécessaire l'existence de services de garde d'enfants en dehors des heures d'affaires normales. La durée des trajets peut doubler en hiver lorsque les conditions sont mauvaises; et

- **Certains parents restent seuls à la maison avec les enfants et sans voiture.** Ces parents, et leurs enfants, ont besoin de services pour les aider à remédier à leur solitude.

Difficultés à mettre sur pied des programmes ruraux de garde d'enfants

Toutes les collectivités rurales semblent connaître les difficultés suivantes à mettre sur pied un programme de garde d'enfants :

- **une population dispersée**, aux besoins divergents en fait de services de garde d'enfants;
- **les attitudes et valeurs rurales.** L'idée même qu'une agence s'occupe de la garde des enfants risque de heurter certains résidents de zones rurales, et les nouveaux organismes de garde d'enfants devront surmonter la méfiance ressentie par les utilisateurs potentiels;
- **la superficie des régions rurales** risque de faire renoncer les collectivités à établir leur propre service de garde d'enfants;
- **le manque de transports en public.** D'autant plus que les résidents de zones rurales refusent de faire plus de 10 ou 15 kilomètres de route pour conduire leurs enfants à la garderie;
- **des frais d'exploitation plus élevés** en raison du prix de la nourriture et des fournitures, et donc un coût unitaire plus élevé (c'est-à-dire le nombre d'enfants pouvant être desservis à temps complet pour une somme d'argent donnée) par rapport aux zones urbaines; et
- **des changements au sein de la population.** Il arrive qu'une région agricole se transforme en banlieue-dortoir. Dans certaines collectivités, les enfants naissent «par vagues» : même s'il existe un groupe d'enfants d'âge préscolaire à un moment donné, ces derniers auront souvent atteint l'âge scolaire avant la naissance de la «vague» suivante de bébés.

Caractéristiques d'un bon programme

Parmi les programmes ruraux que nous avons passés en revue, ceux qui fournissent un bon éventail de services leur permettant de remplir les besoins de la collectivité en matière de garde d'enfants se caractérisent par : leur souplesse, leur créativité, des ressources suffisantes et une approche graduelle à l'égard de l'expansion des services. D'autre part, ces programmes font constamment la commercialisation de leurs services.

Souplesse

Comme il a été indiqué plus haut, le changement est une réalité permanente dans les zones rurales : les caractéristiques de la collectivité évoluent, tout comme les besoins des familles. En outre, on constate souvent une grande variété de besoins en fait de services de garde d'enfants, même au sein d'une population rurale restreinte. C'est pourquoi la souplesse est essentielle pour bien répondre aux besoins ruraux. Les fournisseurs de services et les conseillers de programmes du ministère doivent donc préserver une certaine souplesse, même dans le cadre des exigences d'un programme de qualité et des lois concernant les services de garde d'enfants.

Les collectivités rurales dont les besoins en fait de garde d'enfants sont remplis sont normalement celles où les programmes répondent aux conditions suivantes :

- **les programmes jouissent de l'appui sans équivoque du personnel ministériel sur le terrain** qui aide les exploitants à surmonter les problèmes au lieu d'insister sur l'application à la lettre des règlements. Par exemple, on pourra permettre à une garderie d'entourer son terrain de jeu d'un pare-neige au lieu d'une clôture permanente;
- **les programmes évoluent en fonction des besoins et attentes de la collectivité** en se fondant sur un processus de perfectionnement et d'information communautaire. Pour ce, les fournisseurs de services doivent avoir les aptitudes et le temps nécessaires pour rester à

l'écoute de la collectivité et suivre son évolution, faire participer les parents et la collectivité à la détermination des besoins et à la prise de décisions, coopérer avec les leaders naturels de la collectivité et offrir eux-mêmes un leadership constant. Un conseil d'administration actif où siégeraient des parents pourrait aider les fournisseurs de services à rester informés de l'évolution des besoins de la collectivité; et

- **les programmes sont mobiles afin de résoudre le problème des distances, ou leurs ressources sont mobiles, ou ils peuvent s'adapter à l'évolution des besoins de la collectivité.** Certains organismes ont des ludothèques mobiles qui vont d'une collectivité à l'autre suivant un roulement; il arrive que ces ludothèques offrent aussi des haltes-garderies pour parents et enfants, ou des programmes d'information pour les parents. Le programme *Lennox & Addington Resources for Children* a une fourgonnette permettant de transporter les enfants et les fournisseurs de services réglementés en résidence privée jusqu'à un centre de ressources où ils peuvent participer à des groupes de jeux ou à des ateliers de formation. Le *Southeast Grey Community Outreach* exploite une garderie agréée dans une vaste remorque, et l'un des centres du *Lennox & Addington Resources for Children* est installé dans une construction mobile sur le terrain d'une école. Ces deux programmes exploitent des installations pouvant être littéralement déplacées ailleurs si le besoin s'en fait sentir.

Créativité

Les programmes ruraux viables :

- **font preuve de créativité dans l'utilisation des ressources.** À North Wellington, il existe une garderie qui offre des services à l'année, saisonniers et périodiques ou d'urgence. Pour ce, il embauche du personnel supplémentaire l'été et obtient le concours d'employés du centre des ressources au besoin à d'autres époques. Le centre pour enfants Temiskaming a une camionnette qui lui sert de centre de ressources mobile l'hiver, et de moyen de transport pour les enfants participant à un programme saisonnier offert par la garderie l'été. Le *Southeast Grey Community Outreach Program* répond parfois aux deux objectifs conjoints de remplir les besoins de la collectivité et de créer des emplois à temps plein pour des résidents des alentours : ainsi, une personne pourra travailler quelques heures dans une halte-garderie ou un centre d'orientation pour les parents, et quelques heures en soirée dans une garderie; et

- **font preuve de créativité dans la variété des sources consultées pour obtenir des ressources.** On sollicite par exemple des bourses du Centre pour étudiants à la recherche d'une expérience de travail (CERET), des dons en nature des municipalités, des groupes d'affaires ou philanthropiques, ou les parents organisent des ventes de plats maison ou des tirages au sort. Tous les fournisseurs de services interrogés ont affirmé qu'ils devaient compléter le financement du ministère des Services sociaux et communautaires ainsi que les frais payés par les parents.

Ressources adéquates

Les programmes qui semblent avoir un certain succès partagent les caractéristiques suivantes :

- **ils disposent d'une source de financement stable** leur permettant de subventionner les services de garde que l'organisme doit offrir mais qui ne sont pas viables en soi. À l'heure actuelle, les fonds affectés aux centres de ressources, financés à 100 % par le ministère des Services sociaux et communautaires, servent aussi à subventionner les services réglementés de garde en résidence privée d'au moins trois programmes sur les huit que nous avons étudiés : financement entier ou partiel du salaire des inspecteurs, ou financement du programme saisonnier de garderie d'un autre organisme. Presque tous ces programmes ont bénéficié du financement de base affecté aux modèles souples; et

- **ils disposent d'un personnel suffisant (pas seulement par rapport au nombre d'enfants) pour affecter des employés à d'autres programmes selon les besoins et pour desservir toute la région de l'agence.** Selon un membre d'un organisme récemment créé à la suite de la fusion de deux programmes desservant la même zone rurale, cette fusion permettait d'affecter les ressources là où on en a besoin et de desservir un plus grand nombre de collectivités

Développement progressif des services

Il arrive souvent qu'un fournisseur de services adéquats commence par être au départ un centre de ressources fournissant des services de soutien aux familles gratuits ou à frais modiques : ludothèques, haltes-garderies. Ces programmes aident l'agence à se familiariser avec les besoins de la collectivité et à se faire accepter.

Les bons programmes comportent aussi un certain nombre de services répondant à plusieurs besoins mais administrés par un organisme. Par exemple : a) un centre de ressources intégrant une ludothèque, une liste de fournisseurs de soins du lieu, une halte-garderie et des programmes de soutien pour les fournisseurs de services informels; b) services réglementés de garde en résidence privée; et c) garderies. L'exploitation de plusieurs programmes par un seul et même organisme permet de simplifier l'accès des parents au service, leur donne des choix et combat le dédoublement de l'administration et donc des coûts administratifs. Cela permet également au personnel d'être affecté à plus d'un programme et de se consacrer au développement communautaire et à la commercialisation constante des services.

Commercialisation

Les bons programmes semblent être capables de commercialiser leurs services. Dans les collectivités rurales, le nombre d'utilisateurs de chaque service est limité. À l'heure actuelle, la majeure partie du budget d'exploitation des services en résidence privée ou en garderie provient des frais payés par les parents. Si un service n'est pas connu d'un vaste nombre d'utilisateurs potentiels, il risque de devenir sous-utilisé et de perdre sa viabilité financière. Les bons programmes font appel à plusieurs stratégies différentes : a) remettre un dossier à toutes les femmes qui accouchent à l'hôpital; b) installer des stands lors des concours de labourage et des foires d'automne; c) participer aux défilés; d) publier une chronique hebdomadaire destinée aux parents dans le journal local; e) distribuer des prospectus aux écoliers; f) afficher des annonces dans les épiceries et les églises; et g) laisser des brochures chez les médecins et les dentistes.

MÊMES BESOINS, FAÇONS DIFFÉRENTES D'Y RÉPONDRE

Les zones rurales ont différents besoins en services de garde d'enfants : a) services à temps complet; b) services à temps partiel; c) services saisonniers; d) services hors des heures normales; et e) services périodiques ou en cas d'urgence. (Ces mêmes besoins sont également ressentis dans les centres urbains.) Il est possible de répondre à tous ces besoins de différentes façons. Voici comment les programmes étudiés y répondaient :

- **services saisonniers** fournis de quatre manières différentes : a) services au domicile de l'enfant; b) garderies d'été; c) garderies à l'année qui embauchent en été afin de recevoir d'autres enfants; et d) services réglementés en résidence privée;

- **services hors des heures normales** fournis par les garderies et par les fournisseurs de services réglementés en résidence privée; et

- **services périodiques ou en cas d'urgence** fournis par : a) les garderies (s'il y a de la place ou si un enfant inscrit est absent en raison d'une maladie contagieuse); b) services réglementés en résidence privée; c) haltes-garderies des centres de ressources; et d) services au domicile de l'enfant.

CHAPITRE IV - L'EXPERIENCE DES GARDERIES RURALES EN ONTARIO

SOURCES DE RENSEIGNEMENTS

Cinq fournisseurs de services parmi ceux que nous avons interrogés dans le cadre de notre étude exploitent des garderies.[1] Deux agences exploitent deux garderies à temps plein, une agence en a quatre, et l'autre agence exploite deux garderies d'été. La cinquième dirige un programme saisonnier. La capacité de ces onze centres se situe entre 16 et 31 enfants. Neuf garderies reçoivent 16 enfants, et même celle qui a de la place pour 31 enfants en accueille 16 elle aussi, le reste servant pour les services d'urgence ou périodiques (où des personnes du centre de ressources se joignent à la garderie) et pour le programme d'été. Nous avons également interrogé le personnel sur le terrain du ministère des Services sociaux et communautaires au sujet des garderies rurales en général. (On trouvera à l'annexe A la liste de toutes les personnes interrogées dans le cadre du présent rapport.)

REMARQUES DE PORTÉE GÉNÉRALE

Dans deux bureaux régionaux, les fonctionnaires du ministère nous ont signalé que les petites collectivités rurales où la densité est très faible ne peuvent soutenir qu'une garderie dont la capacité officielle est de 12 à 20 enfants, dans le meilleur des cas. D'après l'expérience pratique, les garderies rurales ne sont pas exploitées à pleine capacité, même celles qui se limitent à 16 places. L'un des conseillers de programmes provincial est d'opinion que les collectivités rurales peuvent exploiter de bons programmes de garderie avec une douzaine d'enfants seulement, mais à condition d'accepter des enfants de tous les âges. Par ailleurs, notre étude démontre que les garderies autonomes sans financement de base ont des difficultés à survivre.

DIFFICULTÉS DES GARDERIES RURALES

Les garderies rurales se heurtent à plusieurs difficultés : a) le nombre restreint d'utilisateurs potentiels; b) les fluctuations de la demande de services de garde; c) le besoin de services de garde en dehors des heures normales (de 9 h à 17 h); et d) recruter et garder un personnel compétent et lui verser une rémunération adéquate.

Nombre restreint d'utilisateurs

Les conséquences de ce phénomène sont les suivantes :

- **les garderies doivent constamment faire connaître leurs services.** Le plus gros du budget des garderies provient des droits versés par les parents. Il faut donc que toutes les places disponibles soient occupées. Grâce à la commercialisation, les utilisateurs éventuels connaissent l'existence de la garderie. Malheureusement, le temps passé à faire de la commercialisation réduit le temps consacré à la prestation des services de garderie;

- **les garderies reçoivent un nombre restreint d'enfants, et doivent donc envisager la constitution de groupes d'âge mixtes.** À petite garderie correspond un petit budget. Par conséquent, les garderies n'ont pas les moyens d'embaucher un nombre suffisant d'employés pour diviser les enfants en groupes d'âge (nourrissons, tout petits, préscolaires, écoliers). D'après l'article 15 de la *Loi sur les garderies,* il est permis de combiner deux groupes d'âge à condition que le nombre d'enfants plus jeunes ne dépasse pas 20 % du nombre total d'enfants dans le groupe (c'est-à-dire, pas plus de 20 % de tout petits dans un groupe de préscolaires, par exemple), et si le nombre d'employés correspond au rapport enfants-éducateurs stipulé pour le groupe le plus jeune (dans l'exemple ci-dessus, le rapport prescrit pour les tout petits). Toutefois, dans certaines zones rurales il est plus

logique de former un groupe comprenant un nourrisson, des tout petits et des enfants d'âge préscolaire, par exemple;

- **les garderies disposent d'un espace restreint**, parfois une seule grande pièce. Il est donc difficile de séparer les enfants par groupes d'âge;

- **les garderies arrivent à peine à équilibrer leur budget** et n'ont donc aucun «coussin» financier en cas de grosses dépenses imprévues, comme forer le puits ou remplacer la toiture;

- **les garderies doivent résoudre des problèmes de transports.** Les parents ne sont pas disposés à parcourir plus de 10 ou 15 km pour déposer leurs enfants à la garderie. Les parents qui travaillent sont dans l'impossibilité de déposer leurs enfants aux programmes de l'après-midi. D'après nos interlocuteurs dans les agences, les conseils scolaires estiment parfois que leur assurance ne garantit le transport des enfants qu'à l'aller vers l'école. Par conséquent, ils risquent de refuser de transporter un enfant qui n'a pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire, même si un frère ou une sœur aîné se trouvent dans le bus et que ce dernier passe devant la garderie. Certains conseils scolaires ne permettent pas qu'on dépose les enfants ailleurs qu'à la maison après l'école. Une des agences a réussi à modifier la politique du conseil scolaire à l'égard des enfants d'âge scolaire en demandant aux parents de l'aider à faire pression sur les directeurs d'école, sur le personnel administratif du conseil scolaire et sur les conseillers scolaires. Une autre agence a organisé un programme de transport où les parents qui déposent leurs enfants à un programme passent prendre d'autres enfants vivant dans les alentours.

Fluctuations de la demande de services de garde : services saisonniers

Trois des agences interrogées dans le cadre du présent rapport ont mis sur pied un programme offrant des services saisonniers de garderie, et une autre agence offre de tels services lorsqu'il y a de la place à la garderie. Lorsque les services de garderie saisonniers font l'objet d'un programme, le personnel peut être constitué d'étudiants, normalement par le biais d'une subvention du Centre pour étudiants à la recherche d'une expérience de travail (CERET) (comme c'est le cas à Northumberland et North Wellington), ou d'employés à temps plein qui travaillent au centre de ressources l'hiver, comme à Temiskaming.

L'un des programmes saisonniers relève en fait du programme à temps plein, et il fonctionne dans une garderie réglementée. Toutefois, les locaux normalement disponibles de façon saisonnière, comme le sous-sol des églises, ne sont souvent pas conformes aux exigences de la *Loi sur les garderies* en ce qui concerne l'éclairage artificiel. En Ontario, les programmes de garderie où sont inscrits plus de cinq enfants n'ayant aucun lien de parenté entre eux n'ont pas besoin de permis s'ils ne fonctionnent que huit semaines au maximum.[2] Certains programmes réguliers contournent le fait que leur immeuble n'est pas conforme à la loi en ne restant ouverts que huit semaines ou moins. Cependant, cette période est plus courte que les congés d'été, et les besoins des parents ne sont donc pas remplis par ce type de programme. En outre, les parents qui inscrivent leurs enfants à un programme non réglementé n'ont pas droit à une subvention.

Aucun des programmes saisonniers ne reste ouvert au-delà de 18 h. Dans deux cas, les parents avaient commencé par demander des services de garde le soir, mais ils ont ensuite décidé qu'ils préféraient avoir leurs enfants à la maison pour le repas du soir. Par conséquent, les parents ont le temps d'accomplir leur travail à la ferme entre 8 h et 17 h, et le soir, l'un d'entre eux peut travailler à la maison afin de prendre soin des enfants.

Évolution des besoins

La demande peut fléchir si la seule usine du lieu ferme ses portes, ou si les enfants naissent «par vagues». Dans ce dernier cas, un groupe d'enfants atteindra l'âge d'aller à l'école alors qu'aucun

autre groupe n'est prêt à prendre la relève. Ce phénomène a entraîné la fermeture de deux garderies dans deux localités différentes. Lorsqu'on s'attend à une chute éventuelle de la demande, on peut utiliser des locaux communautaires existants pour mettre sur pied une garderie. Il est également possible d'utiliser des installations portatives. Le programme du *Lennox and Addington Resources for Children* se sert d'un bâtiment portatif garé sur le terrain d'une école; le *Southeast Grey Community Outreach Program* a ouvert une garderie dans une immense remorque achetée à cette fin, vidée de son contenu à l'usine et aménagée à l'intérieur de sorte à être conforme à la *Loi sur les garderies.*

Besoins en services en dehors des heures normales

Le *Southeast Grey Community Outreach Program* a différentes façons de répondre aux besoins en services en dehors des heures normales. En effet, les employés d'une des garderies à temps plein travaillent souvent neuf à dix heures par jour, quatre jours par semaine. Les deux autres garderies ont décidé de faire appel à quelqu'un d'autre à l'extérieur des heures normales afin d'éviter aux employés d'avoir à travailler plus de huit heures par jour ou moins de cinq jours par semaine. Aucune des agences auxquelles nous nous sommes adressés n'offre de services la nuit ou la fin de semaine. Cela s'explique sans doute par la faiblesse de la demande dans la collectivité, et par le fait que de tels services sont du ressort des fournisseurs de services réglementés en résidence privée.

Recruter et garder un personnel bien formé

Aussi récemment que la fin des années 1980, les rapports d'évaluation des besoins en services de garde d'enfants mentionnaient la carence de d'éducateurs de la petite enfance parmi les principaux obstacles à l'expansion des services réglementés de garde. Or, nos interlocuteurs des agences de Southeast Grey et de North Wellington ont signalé la présence de jeunes gens qui retournent chercher du travail après avoir étudié cette matière dans les collèges. Il existe donc la possibilité de recruter des employés formés, et d'autant mieux adaptés au mode de vie rural qu'ils sont originaires de la campagne. Pourtant, les garderies doivent surmonter les difficultés suivantes :

- le type de formation dispensée dans les programmes d'éducation de la petite enfance. Cette formation prépare les étudiants à travailler avec des groupes d'âge séparés, et non avec les groupes d'âge mixtes qui sont communs dans les régions rurales. En outre, l'expérience vécue en Ontario montre que programmes ruraux de garde d'enfants ont besoin de personnes qui sont compétentes en développement et en formation communautaires. Or, ces compétences ne font normalement pas partie de ces programmes; et

- les salaires doivent être comparables à ceux qui sont versés dans les centres urbains.

SUJETS DE RÉFLEXION

Quelles sont les exigences appropriées à l'égard de l'aménagement des garderies rurales agréées?

Les bâtiments disponibles dans les régions rurales ne répondent pas toujours aux exigences régissant l'octroi de permis, par exemple la disponibilité d'une toilette séparée pour le personnel ou l'existence de trois éviers dans la cuisine. Compte tenu des éléments que les chercheurs considèrent comme étant essentiels à un bon programme de garde d'enfants, on pourra considérer les questions suivantes :

- les programmes d'été, dans lesquels les enfants passeront sans doute la majeure partie de la journée à l'air libre, doivent-ils répondre aux mêmes exigences relatives à l'espace intérieur que les programmes à l'année? et

- les programmes de petite envergure, pour 15 ou 16 enfants par exemple, doivent-ils répondre aux mêmes exigences que les programmes plus importants?

Doit-on mélanger les groupes d'âge?

Les groupes d'âge mixtes, qui sont la norme dans les garderies rurales, sont en fait permis par la *Loi sur les garderies* à condition de ne renfermer que deux groupes d'âge, par exemple des tout petits et des enfants d'âge préscolaire. Toutefois, une famille peut avoir besoin de placer un nourrisson, un tout petit et un enfant d'âge préscolaire, et il serait beaucoup plus pratique de les inscrire au même programme (surtout si c'est le seul). Nos interlocuteurs ont évoqué les sujets de réflexion suivants :

- le nombre de groupes d'âge pouvant être permis dans un groupe d'âge mixte;

- les directives de fonctionnement pour les groupes d'âge mixtes, par exemple le nombre d'enfants devant être confié à chaque adulte, le besoin d'un espace séparé pour la sieste des nourrissons et des tout petits; et

- le type de formation dont ont besoin les fournisseurs de services qui travaillent avec des groupes d'âge mixtes.

Comment garder les employés formés?

Il est important pour les enfants de bénéficier d'une certaine stabilité dans les services de garde. D'après des études, les enfants qui subissent des changements fréquents d'encadrement deviennent plus anxieux, et leur rendement scolaire comparativement à leurs aptitudes perçues n'est pas aussi bon à la fin de la première année. En outre, plusieurs études ont mis en lumière le rapport direct qui existe entre le salaire et le roulement des fournisseurs de services (Doherty, 1991). Pour attirer et garder un personnel formé, les garderies rurales doivent verser des salaires comparables à ceux des zones urbaines, alors même que leurs dépenses en nourriture ou en fournitures, par exemple, sont plus élevées.

Notes

1. En outre, *Muskoka Family Focus* administre aussi des garderies, mais dans des villes de plus de 8 000 habitants, et elles reçoivent au minimum 35 enfants. Par conséquent, les garderies de cet organisme ne sont pas représentatives et nous les avons exclues de notre étude.

2. D'après la loi, il est possible de garder un maximum de cinq enfants (à part les enfants des fournisseurs de services) sans détenir de permis. Les garderies recevant au moins cinq enfants non apparentés pour plus de huit semaines doivent demander un permis.

Se reporter aux ouvrages suivants pour en savoir plus sur les groupes d'âge mixtes :

Balaban, N. (1991). Mainstreamed: Mixed-age groups of infants and toddlers at the Bank Street Family Center. *Zero to Three*, février, 13-16.

Katz, L.G., Evangelou, D., et Hartman, J.A. (1990). *The case for mixed age grouping in early childhood*. Washington, D.C.: National Association for the Education of Young Children. ED 326-302.

CHAPITRE V - L'EXPÉRIENCE DES SERVICES RURAUX RÉGLEMENTÉS DE GARDE D'ENFANTS EN RÉSIDENCE PRIVÉE EN ONTARIO

DESCRIPTION DES SERVICES RÉGLEMENTÉS DE GARDE D'ENFANTS EN RÉSIDENCE PRIVÉE

Les personnes qui gardent des enfants chez elles peuvent être parrainées par une agence titulaire d'un permis délivré conformément à la *Loi sur les garderies*. Les devoirs de l'agence sont les suivants :

- recruter les fournisseurs de services; et
- faire inspecter la résidence du fournisseur de services, et s'assurer que ce dernier observe les exigences de la loi;

Les agences peuvent également :

- trouvér un fournisseur de services de garde pour l'enfant;
- former les fournisseurs de services; et
- chercher un remplaçant au cas où le fournisseur de services habituel de l'enfant n'est pas disponible.

L'agence pourra prêter des jouets et du matériel aux fournisseurs de services ou les aider à constituer un réseau de soutien mutuel dans leur collectivité. Les frais perçus auprès des parents (ou par l'intermédiaire du financement) comprennent : a) la rémunération du fournisseur de services; b) la rémunération du personnel de l'agence qui forme le fournisseur de services et qui inspecte son domicile; et c) l'assurance responsabilité civile de l'agence, ses fournitures et son matériel. En Ontario, la majorité des familles qui font appel à des services réglementés de garde en résidence privée reçoit des subventions.

Les avantages des services réglementés de garde d'enfants en résidence privée dans les collectivités rurales sont : a) la compatibilité avec la préférence des familles rurales pour des services de garde d'enfants dans un cadre qui rappelle la maison; b) la possibilité d'offrir des horaires souples ou des services de garde la nuit ou en fin de semaine; c) la modicité de l'investissement en capital requis pour fonder et faire fonctionner le programme; d) la possibilité d'exploiter ce type de programme dans une région où la population ne suffit pas à justifier une garderie; et e) le fait que les fournisseurs de services sont formés, suivis et surveillés (Draper, 1990).

SOURCES DE RENSEIGNEMENTS

Nous avons recueilli des renseignements sur les expériences liées aux services de garde d'enfants en résidence privée auprès de six agences qui exploitent ce type de programmes dans des collectivités rurales, et de neuf employés du ministère des Services sociaux et communautaires. Le nombre de fournisseurs de services relevant de chaque agence va de sept à 21; trois agences s'occupent de dix à 18 fournisseurs. Selon nos interlocuteurs dans les agences, un seul de ces six programmes a atteint une autonomie financière. Celui-ci supervise 18 fournisseurs de services et existe depuis plus longtemps que quatre des cinq autres programmes. Deux agences reçoivent un financement renouvelable annuel du bureau régional du ministère, afin de stabiliser leurs programmes. Les trois autres agences financent leur programme de services réglementés de garde en résidence privée par le biais du centre de ressources, en subventionnant une partie ou

la totalité du salaire et des frais de déplacement de l'inspecteur.

DIFFICULTÉS CONNUES PAR LES PROGRAMMES RÉGLEMENTÉS DE GARDE D'ENFANTS EN ZONES RURALES

Voici quelques-unes des principales difficultés auxquelles sont confrontés ces programmes : devenir financièrement viables, recruter et garder des fournisseurs de services, obtenir un nombre suffisant d'utilisateurs et répondre à la demande saisonnière.

Viabilité financière

Les agences qui exploitent des programmes réglementés de garde d'enfants en résidence privée sont surtout financées par des subventions aux parents et par les frais payés par ceux-ci, ainsi que par les subventions salariales versées par le gouvernement provincial (et dont le montant dépend notamment du nombre de fournisseurs parrainés par l'agence). Trois fonctionnaires travaillant dans trois régions différentes se sont accordés pour dire qu'il est très difficile pour les agences rurales de devenir financièrement viables et autonomes dans le cadre du mode de financement actuel. En effet :

- la faible densité de la population empêche souvent les agences de placer auprès de fournisseurs de services en résidence privée le nombre d'enfants permis par la *Loi sur les garderies;*

- les inspecteurs doivent parcourir de longues distances et ne peuvent donc pas contrôler le même nombre de fournisseurs de services à un degré de surveillance donné que les inspecteurs des zones urbaines. En outre, les fournisseurs nous ont parlé de leur désir de recevoir plus souvent la visite des inspecteurs en raison de leur sentiment d'isolement. Dans une agence rurale, un inspecteur est chargé de visiter 15 domiciles avec le consentement du bureau régional du ministère, au lieu des 25 domiciles visités dans les zones urbaines et permis par la *Loi sur les garderies.* Par conséquent, la partie du budget dépensé sur les visites est plus élevée dans les zones rurales que dans les agglomérations urbaines; et

- les frais de déplacement et d'interurbain sont normalement plus élevés dans les régions rurales par rapport à la ville.

Plusieurs programmes ruraux de garde d'enfants en Ontario doivent leur existence aux subventions versées à partir du budget du centre de ressources.

Recruter et garder des fournisseurs de services

Les agences connaissent des difficultés autant à recruter des fournisseurs de services en général qu'à en trouver qui vivent près du domicile des parents ayant besoin des services. Les fournisseurs de services informaux ne verraient pas d'un bon oeil l'intervention d'une agence. Le personnel de l'agence doit passer beaucoup de temps avec les fournisseurs potentiels afin de leur expliquer les avantages d'avoir une agence comme intermédiaire auprès des parents, tels que la garantie de se faire payer pour les services et autres mécanismes de soutien. Le programme *Lennox and Addington Resources for Children* s'adresse aux leaders naturels des collectivités (comme le propriétaire de l'épicerie) afin qu'ils leur signalent les résidents les plus aptes à devenir des fournisseurs de services.

Nos interlocuteurs estiment que la solitude des fournisseurs de services est plus grande dans les zones rurales qu'en ville. Pour garder les fournisseurs, l'agence doit offrir des services de soutien comme une ludothèque mobile qui arrête régulièrement à leur domicile, ou le transport pour que les fournisseurs et les enfants puissent se rendre à des haltes-garderies ou des groupes de jeux, ou à des cours de formation. L'une des agences qui a du mal à recruter et à garder des

fournisseurs de services estime que ses difficultés sont causées par le manque de personnel pouvant consacrer le temps nécessaire au recrutement et à l'orientation des fournisseurs de services.

Avoir un nombre suffisant d'utilisateurs

D'après certaines études, il semblerait que les parents ruraux se soient habitués aux services informels de garde d'enfants, qui sont compatibles avec la préférence accordée aux réseaux familiaux et de voisinage dans les zones rurales (Draper, 1990). En outre, le revenu des familles tend à être moins élevé à la campagne (voir l'annexe D), alors que les aliments, l'essence et les vêtements sont plus chers qu'en ville. Lorsqu'un parent trouve une voisine disposée à garder ses enfants, il ne verra aucun avantage à passer par une agence, dont les services sont plus coûteux. Les agences doivent constamment faire la publicité de leurs services car la population à laquelle elles ont affaire est relativement faible. Une bonne commercialisation consiste à informer les parents que l'agence peut offrir des horaires souples, qu'elle contrôle les fournisseurs de services et qu'elle trouve des remplaçants en cas de besoin. Il vaut également la peine de signaler aux utilisateurs éventuels que les parents qui font appel à des fournisseurs de services réglementés peuvent recevoir une subvention et que des reçus aux fins d'impôt leur seront émis.

Répondre à la demande saisonnière

Les agences réglementées de services de garde en résidence privée subissent des frais généraux permanents liés aux visites à domicile et à l'administration. Elles ont donc besoin d'un nombre suffisant d'utilisateurs à l'année afin de survivre. Les fournisseurs de services de garde en résidence privée exigent normalement du travail à temps plein et n'aiment pas recevoir des enfants pour quelques semaines seulement. Les agences peuvent répondre à la demande saisonnière si elles ont un nombre suffisant d'utilisateurs à l'année et si les services saisonniers ne concernent qu'un petit nombre d'enfants. Si la demande de services de garde est avant tout saisonnière, il sera préférable d'y répondre au moyen d'un programme de garderie dont le personnel est partiellement constitué d'étudiants.

Services groupés de garde d'enfants en résidence privée

Les services groupés de garde d'enfants en résidence privée (deux fournisseurs de services dans une résidence qui s'occupent de six à dix enfants) ont été mis à l'essai à plusieurs reprises en Ontario afin de briser l'isolement ressenti par les fournisseurs de services des zones rurales. Deux des agences interrogées dans le cadre du présent rapport ont fait l'expérience de ce modèle mais n'y ont pas donné suite. En effet, ces agences ont connu les problèmes suivants :

- trop de dégâts dans le domicile où se déroulait le programme, et perturbation excessive de la vie familiale du fournisseur de services principal;

- fatigue des fournisseurs de services. Deux adultes isolés qui s'occupent d'une dizaine d'enfants ne sont jamais en mesure de prendre une pause. Dans un cas particulier, on avait tenté de résoudre ce problème en embauchant une personne à temps partiel. Toutefois, cela entraîne un nombre accru d'adultes s'occupant des enfants et réduit l'uniformité des services. En outre, ce type de programme devient alors plus coûteux; et

- exigences des règlements actuels. En effet, une résidence où l'on garde dix enfants ou plus doit répondre aux exigences du ministère de la Santé pour les restaurants, et avoir un espace destiné tout particulièrement aux enfants. L'ouverture d'un tel programme devient alors très coûteuse, et la résidence familiale prend des allures de garderie.

Vers le milieu des années 1980, le ministère des Services sociaux et communautaires a financé cinq programmes pilotes de garde d'enfants en résidence privée avec deux fournisseurs de services pour un maximum de dix enfants. Or, ces cinq projets n'ont pas réussi à retenir les fournisseurs de services et ont fini par être abandonnés.[1] Deux provinces, le Québec et le Manitoba, ont émis des règlements concernant les services groupés de garde d'enfants en résidence familiale.

Sujets de réflexion

Quel devrait être le rôle de l'agence?

D'après des études menées au Canada et aux États-Unis, la qualité des services de garde d'enfants en résidence privée est plus élevée lorsque :

- le fournisseur de services est parrainé et suivi par une agence; et
- il existe une formation concernant spécifiquement ce type de services (Doherty, 1991).

Il faut déterminer les aspects particuliers du contrôle de l'agence qui accroissent la qualité et savoir comment ces aspects peuvent être offerts dans un cadre rural.

Quelles sont les exigences à remplir par le fournisseur de services réglementés dans un contexte rural?

Nos interlocuteurs estiment que les exigences actuelles concernant la résidence du fournisseur de services s'appliquent à un contexte urbain. Pour citer un exemple, le besoin de clôturer une propriété située sur une rue passante n'existe pas forcément dans une région rurale. Il faudra réfléchir sur les conditions à remplir afin d'offrir aux enfants un environnement sécuritaire en tenant compte des réalités des résidences rurales.

Notes

1. Adele Scott-Anthony, Direction des services de garde d'enfants, communication personnelle.

CHAPITRE VI - L'EXPÉRIENCE DES SERVICES DE GARDE DANS LE DOMICILE DE L'ENFANT EN ONTARIO

Sources des renseignements

Nous avons glané des renseignements sur les services de garde d'enfants dans leur domicile auprès de cinq programmes qui offraient des services saisonniers sur les fermes en 1993 ou avant, et auprès de deux programmes qui fournissaient des services d'urgence chez l'enfant. Des cinq programmes saisonniers, trois ont pris fin avant 1993, un fonctionne depuis 1988 et l'autre existait en 1992 et en 1993. Nous avons également demandé aux fonctionnaires du ministère de nous communiquer leurs impressions sur la garde des enfants dans leur propre domicile. Nous tenons compte de l'expérience des programmes qui n'existent plus, et c'est pour cette raison que les sections consacrées aux programmes saisonniers sur les fermes sont rédigées au passé. (On trouvera à l'annexe A la liste des personnes interrogées dans le cadre de cette étude.)

Description de l'approche utilisée en Ontario pour la fourniture de services saisonniers sur les fermes

Ces programmes font appel à des étudiants des collèges et universités payés au salaire minimum. Dans la mesure du possible, les programmes utilisent des étudiants en éducation de la petite enfance ou autre domaine apparenté. Normalement, les étudiants commençaient à travailler en mai après un cours d'orientation de deux à cinq jours comprenant une formation particulière en santé et en sécurité sur la ferme. Les étudiants étaient régulièrement contrôlés par le biais de visites planifiées à intervalles réguliers, de visites imprévues et de communications téléphoniques avec l'agence. La fréquence des visites variait selon le programme : toutes les deux semaines ou tous les mois, selon l'éloignement entre autres choses. Les étudiants étaient munis d'une trousse de ressources comprenant notamment des jeux et des jouets choisis en fonction de l'âge des enfants, et parfois du matériel de sécurité tel un extincteur ou une trousse de premiers soins. Les familles devaient toujours réserver les services à l'avance auprès d'une agence qui s'occupait de trouver un étudiant fournisseur de soins. Tous les programmes limitaient l'utilisation du programme par les familles à une ou deux journées de neuf à douze heures par semaine, et à un maximum de 25 jours par saison.

Les deux programmes qui existaient en 1993 étaient financés par des subventions du Centre pour étudiants à la recherche d'une expérience de travail (CERET) et par des dons de provenance privée. Étant donné que les fournisseurs de services ne détenaient aucun permis, le ministère des Services sociaux et communautaires ne payait aucune subvention d'exploitation et les parents n'avaient pas droit au financement des frais. Les frais perçus par l'un de ces programmes auprès des parents étaient de 4,50 $ l'heure pour chaque enfant de la famille ou pour un maximum de quatre enfants non apparentés (si, par exemple, les parents de fermes avoisinantes réunissaient leurs enfants en un seul lieu). Le même programme versait aux étudiants 7,50 $, avec l'assurance-maladie, les congés payés et les frais de déplacement en sus. L'agence engageait également des frais pour le cours d'orientation de cinq jours, la réservation des services et le contrôle régulier des étudiants. Les cinq programmes permettaient les annulations de dernière minute pour cause de pluie, sans frais pour les parents. L'un des programmes prélevait des frais de 15 $ lorsqu'une famille annulait le service après 8 h, et un autre programme limitait le nombre d'annulations gratuites pour cause d'intempéries.

DIFFICULTÉS LIÉES AUX SERVICES SAISONNIERS DE GARDE SUR LES FERMES

Les principales difficultés connues par les fournisseurs de services saisonniers de garde d'enfants sur les fermes sont : la viabilité financière, la sécurité des enfants et des fournisseurs de services, le taux de roulement élevé des fournisseurs et la diminution de la demande de ce type de service.

Viabilité financière

Les programmes ne faisant pas l'objet d'un permis (partant, tous les programmes de services saisonniers sur les fermes) ne sont pas admissibles aux subventions d'exploitation en Ontario, et leurs utilisateurs doivent régler l'intégralité des frais. Aucun des programmes étudiés ne percevaient auprès des parents des frais suffisants pour payer les coûts d'exploitation du service. En effet, les services seraient alors devenus trop dispendieux. En outre, en cas de mauvais temps, les programmes permettaient aux parents d'annuler gratuitement le service qu'ils avaient réservé. Certains programmes payaient aux fournisseurs de services les jours non travaillés pour cause d'annulations, mais d'autres ne le faisaient pas pour des raisons d'économies.

Tous les programmes étaient couverts par une assurance-responsabilité civile, dont le coût peut être assez élevé. D'après l'un des fournisseurs de services interrogés, ces polices d'assurance interdisent expressément de garder les enfants de deux fermes dans une seule et même résidence. Cela obligeait les fournisseurs de services à s'occuper de seulement un ou deux enfants au lieu de plusieurs, entraînant une augmentation des coûts unitaires.

Les limites imposées au financement empêchaient les programmes d'envoyer des fournisseurs de services dans une famille pour plus de deux ou trois journées par semaine. Or, cela ne répond pas aux besoins des agriculteurs. En effet, pendant la saison des récoltes, ils ont besoin de services de garde pendant six ou sept jours par semaine, et toutes les fermes d'une région nécessitent le même service au même moment. D'après les indications de l'un des fournisseurs de services, lorsqu'une garderie offrant des services saisonniers de garde d'enfants a ouvert ses portes dans la région, les agriculteurs ont préféré y envoyer leurs enfants puisque la garderie était ouverte cinq jours par semaine au lieu d'un ou de deux. Par conséquent, le programme de services sur place a été moins utilisé et a donc subi une diminution de ses recettes.

Sécurité des enfants et des fournisseurs de services

Une ferme est un endroit dangereux. Lorsqu'une agence parraine un programme de garde d'enfants sur la ferme, elle ne peut pas contrôler la situation dans le domicile comme le ferait une agence offrant de façon régulière des services réglementés de garde d'enfants en résidence privée. Nos interlocuteurs ont mentionné la présence d'armes à feu chargées et de produits chimiques dans la maison, ou de machines laissées en marche sans surveillance. De tels exemples mettent en doute la validité de placer des étudiants peu formés dans un endroit non surveillé où ils sont responsables de la sécurité de petits enfants.

Taux de roulement des fournisseurs de services

Il est important pour les enfants d'être gardés par la même personne. En effet, cela permet aux fournisseurs de services de comprendre les besoins de chaque enfant, ainsi que sa façon de communiquer ses besoins, et pour l'enfant de se sentir en confiance. D'après certaines études, les enfants qui sont gardés par plusieurs personnes différentes se sentent plus anxieux que les enfants gardés par une seule personne (Doherty, 1991). Sur les cinq agences ayant offert des services saisonniers sur les fermes, trois ont signalé des problèmes de roulement des fournisseurs de services. Ce même phénomène se répète à l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec (se reporter

au chapitre VIII). Les principales raisons du roulement des fournisseurs de services seraient :

- le fait que certaines agences ne paient pas aux fournisseurs de services les journées réservées mais non travaillées en raison d'annulation par les parents pour cause de mauvais temps. Les étudiants veulent économiser en vue de leurs études collégiales ou universitaires, et ils démissionnent parfois au milieu de la saison lorsqu'ils trouvent ailleurs un emploi à salaire garanti; et

- l'isolement des fournisseurs de services. L'étudiant doit rester seul avec les enfants plusieurs heures d'affilée. Certains étudiants n'avaient encore jamais eu l'occasion de travailler seuls. D'après nos interlocuteurs dans les agences, il était difficile de rompre cet isolement par des visites, compte tenu de la faible disponibilité du personnel.

Diminution de la demande

Dans un nombre croissant de familles d'agriculteurs, un parent travaille à l'extérieur et l'autre s'occupe de la ferme pendant toute la journée. Ces familles ont besoin de services de garde d'enfants à temps plein et à l'année, non de services saisonniers.

Services de garde d'urgence dans le domicile de l'enfant

Les deux programmes qui fournissaient des services d'urgence dans le domicile de l'enfant desservaient les familles d'agriculteurs et les autres familles. L'une des agences avait mis sur pied un programme de ce type : lorsque, par exemple, la personne qui gardait normalement l'enfant était malade, l'agence pouvait faire appel à un groupe de fournisseurs de services par roulement en leur versant un acompte de 25 $ par jour. Les fournisseurs de services étaient formés par l'agence et étaient munis d'une trousse contenant des articles éducatifs et de sécurité. Ce service n'a pas pu atteindre l'autonomie financière, et l'agence répond désormais aux situations d'urgence en recevant l'enfant dans une de ses garderies ou chez un de ses fournisseurs de services réglementés en résidence privée.

Une autre agence embauche quelqu'un à l'occasion pour garder un enfant dans le domicile de ce dernier, mais elle préfère faire appel à sa garderie ou à sa halte-garderie. L'agence a également essayé de maintenir une liste de personnes de garde pouvant répondre aux situations d'urgence, mais la demande était insuffisante pour justifier les acomptes versés. En outre, les personnes qui sont à la recherche d'un emploi à temps partiel préfèrent avoir un horaire prévisible.

Sujets de réflexion

Les services de garde dans le domicile de l'enfant devraient-ils être réglementés?

Le gouvernement provincial a clairement indiqué qu'il n'avait pas l'intention de financer les services de garde d'enfants non réglementés (ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, 1992). Par conséquent, les services de garde dans le domicile de l'enfant doivent être réglementés pour faire l'objet de subventions provinciales. Il faudrait alors prendre en considération des questions telles que :

- l'inspection du domicile de l'utilisateur et sa conformité aux règlements : les exigences doivent-elles être les mêmes que pour les fournisseurs de services réglementés parrainés par une agence, et la résidence de l'utilisateur doit-elle être inspectée par le service de prévention des incendies? et

- la fréquence des visites obligatoires par des employés qualifiés de l'agence qui parraine les fournisseurs de services.

Comment maintenir au minimum le taux de roulement des fournisseurs de services?

Les programmes saisonniers en garderie et sur les fermes font tous appel à des étudiants. Toutefois, les taux de roulement sont beaucoup plus élevés pour les programmes sur les fermes. En effet, dans les garderies, les étudiants sont en contact régulier avec d'autres adultes, ils peuvent partager les tâches et se faire seconder en cas de difficultés, par exemple un conflit entre l'étudiant et un enfant. L'étudiant qui travaille seul sur la ferme ne bénéficie pas de ces services de soutien. Compte tenu du jeune âge des étudiants et du fait que certains d'entre eux n'ont jamais travaillé seuls, ou ne se sont jamais occupés d'enfants, il est important pour eux d'être en rapport avec des adultes ayant une certaine expérience de la garde d'enfants. D'autre part, les étudiants qui travaillent en garderie sont embauchés et payés pour un certain nombre de jours, alors que les étudiants qui gardent les enfants sur la ferme ne seront peut-être pas payés pour les jours non travaillés. Les services de garde d'enfants sur les fermes doivent tâcher de résoudre le double problème de l'isolement et du salaire.

CHAPITRE VII - CENTRES DE RESSOURCES, GARDE D'ENFANTS D'ÂGE SCOLAIRE OU AYANT DES BESOINS SPÉCIAUX

CENTRE DE RESSOURCES

En Ontario, les centres de ressources sont financés à 100 % par le ministère des Services sociaux et communautaires, mais ils ne sont pas réglementés au titre de la *Loi sur les garderies* ou d'un autre document législatif. Les centres de ressources offrent toute une gamme de services de soutien aux parents et aux fournisseurs de services de garde d'enfants. Parmi ces services, signalons : a) les haltes-garderies ou groupes de jeux, où le parent ou la personne qui garde l'enfant reste avec lui; b) les services temporaires de garde de quelques heures en l'absence des parents; c) ludothèques; d) liste de fournisseurs locaux de services de garde d'enfants; ou e) une variété de services de formation.

Sur les huit programmes ruraux étudiés, sept exploitent un centre de ressources qui offre des services de soutien aux parents à temps plein et aux fournisseurs de services informels.

Services de soutien aux parents à temps plein

Parmi ces services, mentionnons :

- des haltes-garderies régulières permettant aux parents de rencontrer d'autres parents, de consulter des documents concernant l'éducation des enfants, ou de demander des conseils à des éducateurs. Certains programmes sont mobiles et vont d'une collectivité à l'autre selon un roulement établi;

- des services temporaires. Le *Great Parent Break*, exploité par le programme *Southeast Grey Community Outreach* depuis 1989, est formé d'éducateurs qualifiés. Les parents peuvent y déposer leurs enfants pendant quatre heures ou plus, tous les mercredis et vendredis de 8 h à 17 h. Cela permet aux parents de se rendre à leurs rendez-vous chez le médecin, par exemple, ou simplement de souffler un peu. Le programme *Durham West Farm Child Care* envoie des fournisseurs de services informels au centre de ressources afin d'offrir les services temporaires selon le besoin; et

- des ludothèques offrant des jouets ou du matériel important.

Soutien pour les fournisseurs de services informels

Les services informels (non réglementés) constituent le type de garde d'enfants le plus souvent utilisés, que ce soit en ville ou à la campagne.[1] Le programme *Durham West Child Care* parraine une association de fournisseurs de services informels qui se réunissent tous les deux mois et qui publient régulièrement un bulletin. Les membres de l'association peuvent participer à des séminaires de formation, emprunter du matériel et recevoir le soutien téléphonique du personnel de l'agence. Ils peuvent également participer à des groupes de jeux réunissant les enfants dont ils ont la charge. D'autres centres de ressources mentionnent dans leurs dépliants et publicités que les fournisseurs de services informels peuvent faire appel à leurs services. D'après l'étude de Blue (1990), les fournisseurs de services ruraux informels ne cherchent pas toujours à se faire aider. Par conséquent, la promotion et la diffusion de services à ce groupe doivent faire partie intégrante du programme. En outre, les services doivent être accessibles du point de vue de leur emplacement et de leur coût.

Sujets de réflexion

Comment les centres de ressources peuvent-ils devenir partie intégrante du système de garde d'enfants?

Les centres de ressources ne font actuellement l'objet d'aucune réglementation. Pourtant, si la garde d'enfants est considérée comme une aide aux parents dans leur rôle d'éducateurs, les centres de ressources font bel et bien partie de ce continuum éducatif. En outre, certains centres de ressources offrent effectivement des services périodiques de garde d'enfants en l'absence des parents.

Quel est le rôle des centres de ressources dans le soutien aux fournisseurs de services informels?

D'après la recherche, il apparaît clairement que les services réglementés de garde d'enfants sont mieux à même d'offrir des programmes de qualité que les services non réglementés (Doherty, 1991). Toutefois, c'est aux services informels que la majorité des parents font appel pour les seconder. Des études ont démontré que la qualité des services de garde d'enfants en résidence privée est meilleure lorsque les fournisseurs de services bénéficient de soutiens communautaires, par exemple des groupes d'entraide ou des cours de formation (Doherty, 1991). Comme il a été indiqué plus haut, certains centres de ressources offrent des services de soutien aux fournisseurs de services informels. Pourtant, il existe à l'heure actuelle aucune directive concernant le rôle des centres de ressources à l'égard des services de garde informels.

ENFANTS D'ÂGE SCOLAIRE

Dans les régions rurales, les enfants dont les parents travaillent ont souvent besoin de services de garderie avant et après l'école, parce que les parents quittent la maison tôt le matin et ne reviennent souvent pas avant 18 h 30 ou 19 h. Le transport pose de graves problèmes. Si l'enfant est placé en garderie ou dans la résidence d'un fournisseur de services, il devra aller dans la voiture familiale à la garderie, en bus scolaire à l'école, encore en bus scolaire à la garderie et en voiture à la maison. Il est préférable que les écoles offrent des services de garde aux enfants d'âge scolaire. Ainsi, on réduit les trajets et l'enfant est capable de se faire des amis de son âge au lieu d'avoir à compter sur ses parents pour l'amener chez ses camarades en dehors des heures de classe.

En 1988, un document de politique publié conjointement par le ministère des Services sociaux et communautaires et par le ministère de l'Éducation, ***Les services de garde pour les enfants d'âge scolaire***, prévoyait des places permanentes de garderie dans chaque nouvelle école construite. Les coûts en immobilisation sont remboursés à 100 % par le ministère de l'Éducation à concurrence d'un maximum de 350 000 $. Le ministère des Services sociaux et communautaires aide l'exploitant à faire ses premières acquisitions de matériel et de mobilier. Cette action a permis la création de près de 200 garderies en Ontario.[2]

Plusieurs agences nous ont signalé que leurs collectivités collaborent de façon étroite avec les conseils scolaires, et qu'elles ont mis sur pied des services de garderie pour les enfants d'âge scolaire, ou espèrent le faire. L'un des obstacles à surmonter afin d'établir une garderie pour les enfants d'âge scolaire à l'école même est le fait que certains conseils scolaires interdisent l'utilisation des locaux de l'école pendant les journées de formation pédagogique.

Sujets de réflexion

Comment les collectivités locales peuvent-elles encourager la coopération entre les conseils scolaires et les autres agences en vue d'offrir des services de garderie dans les écoles pour les enfants d'âge scolaire?

Enfants aux besoins spéciaux

Il est parfois encore plus difficile d'aménager des services de garde pour les enfants aux besoins spéciaux dans les régions rurales qu'à la ville. Pourtant, il est important d'offrir des services permettant à ces enfants de se développer. Dans les garderies rurales, l'intégration risque d'être difficile en raison du manque de personnel pouvant consacrer son attention à ces enfants, et de la carence des services de consultation. Dans une étude consacrée à 54 rapports sur la planification et l'évaluation des besoins en fait de garde d'enfants publiés en Ontario entre 1987 et 1991, Draper (1991) constate que l'intégration des enfants aux besoins spéciaux dans les garderies dépend de la réalisation des conditions suivantes :

- consultation auprès d'un enseignant ressource ou d'un spécialiste, par exemple un orthophoniste;
- réduction du nombre d'enfants par éducateur;
- et/ou augmentation des effectifs des programmes.

Certains programmes de garde d'enfants destinés à des enfants aux besoins spéciaux devront recevoir un soutien ou une dotation en personnel supplémentaires afin de répondre aux besoins individuels de chaque enfant.

Sujets de réflexion

Quelle est la meilleure façon de fournir aux programmes ruraux de garde d'enfants des services d'orientation concernant les enfants aux besoins spéciaux?

En règle générale, ces programmes n'ont pas les moyens de se procurer des services d'orientation, même si ces services existent dans la localité. Toutefois, il existe des cas de partage des ressources entre les conseils scolaires ou avec d'autres organismes de services aux enfants, ou encore entre différents types de services, par exemple un centre de santé mentale pour les enfants et un programme de garderie. Dans la région de Durham, un programme autonome de ressources pour les enseignants offre des services d'orientation à toutes les garderies de la région.

Quels types de formation et de soutien les fournisseurs de services de garde doivent-ils recevoir pour s'occuper d'enfants aux besoins spéciaux?

D'après la recherche, les enfants atteints d'un handicap du développement profitent d'autant plus de leur intégration dans une garderie non spécialisée que le personnel a été correctement formé (Doherty, 1991). Il est recommandé de mettre en œuvre un processus consistant en quatre étapes comme suit :

- orientation à l'égard des enfants aux besoins spéciaux en général;

- formation spécifique concernant le type d'enfants devant recevoir les services;
- formation spécifique concernant les besoins précis du ou des enfants en particulier;
- perfectionnement constant (*Fraser North Child Care Issues Society·Exceptional Health Care Project*, 1991).

Comment former le personnel à l'égard des enfants aux besoins spéciaux?

On peut notamment prévoir une formation conjointe de tous les fournisseurs de services, réglementés ou non, de la région, ou la formation des fournisseurs de services parrainés par l'agence par le biais des inspecteurs.

Notes

1. D'après les totalisations réalisées par Donna Lero, Ph.D., de l'université de Guelph, à partir de données provenant de l'*Étude nationale canadienne sur la garde des enfants* de 1988, il semble que dans l'échantillon des collectivités ontariennes de moins de 15 000 habitants et dans les collectivités rurales, 38,1 % des enfants de moins de six ans recevaient des services de garde non réglementés de la part d'une personne n'ayant aucun lien de parenté avec eux, et seuls 15,3 % des enfants recevaient des services réglementés.
2. Don Gilroy, ministère de l'Éducation et de la Formation, communication personnelle.

CHAPITRE VIII - LES SERVICES RURAUX DE GARDE D'ENFANTS DANS LES AUTRES RÉGIONS DU CANADA

INTRODUCTION

En étudiant les autres provinces canadiennes, on constate qu'il n'existe que bien peu de programmes en dehors de ceux de l'Ontario qui visent particulièrement les familles rurales.

ALBERTA

Fondé en 1991 pour un an, l'*Alberta Rural Care Child Project* a reçu une subvention de 75 000 $ provenant du fonds de la loterie de l'Alberta. Cette somme a servi à financer 19 projets parrainés par des groupes ruraux, parmi lesquels :

- l'établissement de listes de fournisseurs de services de garde d'enfants;
- le partage des services d'un fournisseur de services informels entre plusieurs familles en prévision d'une urgence;
- le recrutement d'une étudiante par deux familles voisines pour garder leurs enfants pendant l'été; et
- l'affectation de fonds pour la garde des enfants par leur grand-mère ou un autre membre de la famille.

L'établissement des listes de fournisseurs de services de garde d'enfants et le partage des services sont deux des projets qui ont le mieux réussi (*The Alberta Women's Institute*, 1992).

MANITOBA

Le programme Child Minder

D'après ce programme, un fournisseur de services titulaire d'un certificat de premiers soins est recruté, orienté et approuvé (mais sans recevoir aucun permis) par le gouvernement provincial en vue de garder un enfant dans le domicile de ses parents. Ce programme est mentionné parmi les services de garde d'enfants en milieu rural (Fédération des agricultrices du Québec, 1993; Lundrigan, 1990; Lunn, 1992). Toutefois, d'après un fonctionnaire du gouvernement manitobain, le groupe cible visé par ce programme sont les parents ayant besoin de services en dehors des heures normales, qui ont plus d'un enfant de moins de 12 ans vivant à la maison, et qui sont admissibles à recevoir une subvention des frais. En outre, les familles rurales ne font guère appel à ce programme.

Garderies rurales

Il existe au Manitoba plusieurs garderies rurales, telles que *Lakeview Children's Centre,* dans le village de Langruth (au nord de Winnipeg). Cette garderie offre 18 places pour les enfants d'âge préscolaire, ainsi qu'un programme pour 10 enfants d'âge scolaire. Elle est ouverte en dehors des

heures normales et dessert aussi bien le village que la collectivité agricole qui l'entoure.

ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Programme de services de garde d'enfant saisonniers sur les fermes

En 1991, cette province a mis sur pied un programme visant à fournir aux familles agricoles des services de garde d'enfants dans le domicile de leurs parents. Toutefois, ce programme n'a pas été poursuivi en 1992 ou 1993 en raison du tarissement des fonds provinciaux. Le ministère de l'Industrie avait débloqué les fonds nécessaires pour payer les étudiants utilisés comme fournisseurs de services, au titre d'un programme d'emploi d'été pour les étudiants. Les services d'orientation et de formation de base étaient fournis par le ministère de la Santé et des Services sociaux, dont le personnel se réunissait de façon périodique avec les fournisseurs de services dans les bureaux régionaux, mais qui ne réalisait aucune visite d'inspection sur place. Les Services de l'emploi agricole ont fait office de coordonnateurs et de bureau de réservation en utilisant la démarche des équipes agricoles.[1] En cas d'annulations pour cause de mauvais temps, les étudiants étaient envoyés à une garderie afin d'aider les éducateurs et d'acquérir une expérience. Le fonctionnement du programme en 1991 a donné lieu à certaines inquiétudes, notamment :

- le roulement des fournisseurs de soins en raison du grand nombre d'étudiants qui abandonnent le programme au beau milieu de l'été;
- le roulement des fournisseurs de soins envoyés sur chaque ferme, entraînant un manque d'uniformité pour les enfants;
- la possibilité d'une responsabilité civile du gouvernement, qui finançait et exploitait le programme; et
- le fait que le programme ne pouvait pas subsister au moyen des seuls frais payés par les parents et devait donc être subventionné par le gouvernement.

Garderies saisonnières

Il existe aussi dans l'Île-du-Prince-Édouard plusieurs garderies saisonnières, généralement ouvertes du mois de mai au mois de septembre. Ces garderies sont agréées et reçoivent une subvention d'exploitation du gouvernement provincial, et les parents sont admissibles au financement de leurs frais. Ces programmes utilisent les locaux disponibles dans la collectivité, et les jouets et le matériel fourni par la ludothèque de l'*Early Childhood Education Association of Prince Edward Island*.

Ludothèque/halte-garderie mobile

Ce programme alternant entre huit collectivités était encore récemment financé par des subventions fédérales. Quelques-unes de ces collectivités continuent présentement à exploiter ce service avec les jouets et le matériel acquis lorsque le programme était financé par le gouvernement fédéral, et utilisent les locaux disponibles sur les lieux. Les parents-utilisateurs fournissent l'encadrement.

QUÉBEC

Les services de garde d'enfants dans le domicile de leurs parents

Il existait au Québec deux projets pilotes visant à fournir des services de garde d'enfant dans le domicile de leurs parents. À Wotton, les familles agricoles recevaient un fournisseur de services chez elles pendant un jour par semaine. Ce programme visait les parents travaillant à la ferme pendant cette journée. Le domicile devait être approuvé par l'Office des services de garde à l'enfance en fonction de certaines normes de santé et de sécurité, et le fournisseur de services devait être agréé par l'Office. Ce projet a pris fin en 1986. Parmi les sujets d'inquiétude suscités par ce programme, mentionnons le fait qu'il n'était pas économique et que les fournisseurs de services changeaient souvent. En outre, la responsabilité civile du gouvernement risquait d'être mise en jeu, puisqu'il était l'administrateur et le bailleur de fonds du programme.

Le deuxième projet pilote s'est déroulé du mois de juin 1990 au mois de mars 1991. Y participaient 25 familles d'origine rurale et urbaine. Ces 25 familles ont été mises en rapport avec 20 familles recevant des services réglementés de garde d'enfants en résidence privée. D'après les constatations de l'étude, il existe des avantages à garder les enfants dans le domicile de leurs parents, puisque ces derniers n'ont alors plus besoin d'assurer le transport de l'enfant et que celui-ci reste dans un endroit qu'il connaît. Toutefois, d'après les conclusions des chercheurs, les services de garde d'enfants en résidence privée réglementée sont plus bénéfiques aux parents et aux enfants. En effet, ces programmes sont mieux adaptés au stade de développement de l'enfant, et ils offrent aux enfants isolés ou uniques l'occasion de jouer avec des camarades.

Sources de renseignements

- Alberta - Marlene Jubenville, Services sociaux de l'Alberta
- Manitoba - Julie Friesen, ministère des Services sociaux du Manitoba
- Île-du-Prince-Édouard - Kathy Rochon, ministère de la Santé et des Services sociaux
- Québec - Margaret de Serre, L'office des services de garde à l'enfance
  - Pharand, S. (1991). *Un service de garde revisité - La garde au domicile du parent*. Mémoire présenté au Congrès national sur les agricultrices et l'emploi, Beaupré (Québec). Du 20 au 22 novembre 1992.

Notes

1. En agriculture, la démarche des équipes agricoles consiste à envoyer des journaliers agricoles sur les fermes selon les besoins. Dans le programme en question, les étudiants formaient une main-d'œuvre envoyée dans les familles agricoles à leur demande.

GLOSSAIRE

Centre de ressources

Un programme financé par le ministère des Services sociaux et communautaires en vue d'offrir un vaste éventail de services de soutien aux parents et aux fournisseurs de services de garde d'enfants : haltes-garderies, groupes de jeux où le parent ou le fournisseur de services reste avec l'enfant, des ludothèques, un registre de fournisseurs locaux de services de garde d'enfants, divers types de cours.

Garde d'enfants en résidence privée

Les services offerts par des personnes qui gardent des enfants dans leur domicile. Les fournisseurs de services de garde d'enfants réglementés sont parrainés par un organisme agréé conformément à la *Loi sur les garderies*. L'organisme doit offrir des services de surveillance constante en vertu de la *Loi sur les garderies*. Les fournisseurs peuvent offrir une formation et d'autres services de soutien.

Inspecteur

L'employé d'un organisme qui exploite un programme de garde d'enfants en résidence privée. Celui-ci doit effectuer des inspections régulières du domicile des fournisseurs de services de garde qui sont parrainés par l'organisme.

Personne morale agréée

Un organisme de garde d'enfants sans but lucratif qui est agréé conformément à la *Loi sur les garderies* en vue d'administrer un programme de subvention des frais de garde d'enfants payés par les parents. Ces personnes morales existent surtout (mais pas systématiquement) dans les cas où la municipalité décide de ne pas administrer le programme de subvention des frais ou encore si la région est un territoire non-organisé.

Rapport enfants-éducateurs

Le nombre d'enfants placés sous la surveillance d'un éducateur. Les rapports sont établis dans les règlements afférents à la *Loi sur les garderies* en fonction de l'âge des enfants.

Services de garde saisonniers

La prestation de services de garde d'enfants de façon saisonnière uniquement, d'habitude (mais pas toujours) l'été, pendant la saison de pointe des familles agricoles et des exploitants d'entreprises touristiques.

Services informels de garde d'enfants

Services de garde d'enfants fournis par un fournisseur de services en résidence privée, soit dans son domicile ou chez les parents de l'enfant, lorsque ces services ne sont pas réglementés en vertu de la *Loi sur les garderies.* On dit également que ces services sont non réglementés. D'après la *Loi sur les garderies,* il est possible de garder un maximum de six enfants d'âge préscolaire (à l'exception des enfants du fournisseur de services) dans un domicile non réglementé.

Services non réglementés de garde d'enfants

Services de garde d'enfants qui ne sont pas réglementés en vertu de la *Loi sur les garderies* (aussi : services informels de garde d'enfants).

Services réglementés de garde d'enfants

Services de garde d'enfants réglementés en vertu de la *Loi sur les garderies* (aussi : services agréés de garde d'enfants).

Services réglementés de garde d'enfants en résidence privée

Voir : Garde d'enfants en résidence privée

BIBLIOGRAPHIE

Abramovitch, R. (1987). *Besoins et préférences des milieux ruraux en matière de garde d'enfants.* Direction des services de garde d'enfants, ministère des Services sociaux et communautaires. Toronto, Ontario: Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

The Alberta Women's Institutes. (1992). *The Alberta Rural Child Care Project, 1991-1992.* Edmonton, Alberta: The Alberta Women's Institutes.

Balaban, N. (1991). Mainstreamed: Mixed-age groups of infants and toddlers at the Bank Street Family Center. *Zero to Three.* février, 13-16.

The A.R.A. Consulting Group Inc. (1990). *Dufferin child care study.* Orangeville, Ontario: Child Care Committee of the Town of Orangeville and Dufferin County.

Blue, M.D. (1990). *Wellington County child care assessment consultation.* Guelph, Ontario: The Guelph United Way and the Guelph Social Planning Council.

Brophy, K., Penfold, G., Semple, S., Straby, R., & Sugarman, R. (1988). Who's looking after our children: A study of child care needs in rural Ontario. *Canadian Journal of Research in Early Childhood Education,* 2(2), 141-148.

Busque, G. (1987). The needs and resources of farm women. In G. Busque, *Place aux femmes dans l'agriculture.* Ottawa, Ontario: Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, pages 11-48.

Fédération canadienne des services de garde à l'enfance. (1991). *National statement on quality child care.* Ottawa, Ontario: Fédération canadienne des services de garde à l'enfance.

Fédération canadienne des services de garde à l'enfance/Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance. (1992). *Caring for a living.* Ottawa, Ontario: Fédération canadienne des services de garde à l'enfance.

Doherty, G. (1991). *Quality matters in child care.* Oakville, Ontario: Jesmond Publishing.

Draper, N. (1990). *Child care: Putting the pieces together. Strategic plan for Northumberland County.* Peterborough, Ontario: Bureau régional de Peterborough, ministère des Services sociaux et communautaires.

Draper, N. (1991). *Analysis of local planning and consultation documents pertinent to child care in the Province of Ontario, January 1987-May, 1991.* Direction des services de garde d'enfants, ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario. Toronto, Ontario: Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

Draper, N. Consultants. (1993). *Home child care costs: Technical report.* Direction des services de garde d'enfants, ministère des Services sociaux et communautaires. Toronto, Ontario: Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

Association pour la sécurité à la ferme, Inc. (1993). *Annual child fatalities on Ontario farms,* 1977-1992. Guelph, Ontario: Association pour la sécurité à la ferme, Inc.

Fédération des associations de femmes rurales du Canada. (1990). *Rural child care: Survey project, 1988-1991.* Ottawa, Ontario: Fédération des associations de femmes rurales du Canada.

Fédération des agricultrices du Québec. (1993). *Services de garde d'enfants dans les régions rurales et formation agricoles - Positions d'agriculteurs.* Compte rendu du congrès national sur les agricultrices et l'emploi. Beaupré, Québec. Du 20 au 22 novembre 1992.

Fraser North Child Care Issues Society Exceptional Health Project. (1993). *Special health care: Recommended practices for the early childhood education field.* Vancouver, British Columbia: Karyo Consultants.

Friendly, M. (1992). *Child care in a public policy context.* Mémoire présenté au Congrès national sur les services de garde d'enfants, A Child Care Agenda for the 90's: Putting the Pieces Together. Ottawa, Ontario, du 15 au 19 octobre.

Friendly, M., Cleveland, G., & Willis, T. (1989). *Services de garde adaptables au Canada.* Toronto, Ontario: The Childcare Resource and Research Unit. Centre d'études communautaires et urbaines, université de Toronto.

Georgina Community Resource Centre. (1990). *Child care in Georgina: A community needs study.* Keswick, Ontario: Georgina Community Resource Centre.

Howes, C., Phillips, D.A., & Whitebook, M. (1992). Thresholds of quality: Implications for the social development of children in center-based care. *Child Development,* 63, 449-460.

Janes, N. (1986). Need for rural day care acute. *Alberta Farm Magazine,* 4(7), 15-16.

Katz, L.G., Evangelou, D., & Hartman, J.A. (1990). *The case for mixed aged-grouping in early childhood.* Washington, D.C.: National Association for the Education of Young Children. ED 326-302.

Lero, D.S., Pence, A.R., Shields, M., Brockman, L.M., & Goelman, H. (1992a). *Introductory report: The Canadian National Child Care Study.* Ottawa, Ontario: Statistique Canada.

Lero, D.S., Goelman, H., Pence, A., Brockman, L.M., & Nuttall, S. (1992b). *Canadian National Child Care Study: Parental work patterns and child care needs.* Ottawa, Ontario: Statistique Canada.

Lunn, D. (1992). *Farm women and child care services in rural areas: An overview of the current situation of child care in rural Canada.* Document d'information pour le congrès national sur les agricultrices et l'emploi, parrainé par la Fédération des agricultrices du Québec, le Syndicat national des cultivateurs, le Réseau canadien des agricultrices, la Fédération canadienne de l'agriculture, et la Fédération des associations de femmes rurales du Canada. Beaupré, Québec. Du 20 au 22 novembre 1993.

Lundrigan, B. (1990). *A report on rural child care needs in Prince Edward Island and rural child care in other provinces: Feasibility studies on two types of rural child care.* Charlottetown, Prince Edward Island, Deparent of Health and Social Services.

Ministère des Services sociaux et communautaires. (1992). *Réforme des services de garde d'enfants en Ontario - Préparer l'avenir.* Toronto, Ontario: Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

North Wellington Advisory Group. (1992). *Response to Setting the stage.* Arthur, Ontario: North Wellington Advisory Group.

Northwestern Ontario Regional Day Care Committee. (1990). *Child care funding: An equity challenge.* Thunder Bay: Northwestern Ontario Regional Day Care Committee.

Réseau des agricultrices de l'Ontario. (1992). *The rural vision of child care*. Thamesford, Ontario: Réseau des agricultrices de l'Ontario.

Pharand, S. (1991). *Un service de garde revisité: La garde au domicile du parent*. Mémoire présenté au congrès national sur les agricultrices et l'emploi. Beaupré, Québec. Du 20 au 22 novembre 1992. Fédération des agricultrices du Québec.

Phillips, D.A., Howes, C., & Whitebook, M. (1992). The social policy context of child care: Effects of quality. *American Journal of Community Psychology*, 20(1), 25-51.

Statistique Canada. (1991). *Agriculture and population summary tables*. Ottawa, Ontario: Statistique Canada.

Statistique Canada. (1992). *Âge, sexe et état matrimonial*. Ottawa, Ontario: Approvisionnements et services, Canada. Numéro au catalogue : 93-318. Tableau 4.

Statistique Canada. (1993). *Labour force activity of women by presence of children*. Ottawa, Ontario: Industrie, science et technologie, Canada. Recensement du Canada de 1991. Numéro au catalogue : 93-325. Tableau 1.

The Teasdale-Sherk Group. (1988). *North Hastings child care needs study*. Prepared for the North Hastings Child Care Steering Committee. Toronto, Ontario: The Teasdale-Sherk Group.

PRINCIPAUX INTERLOCUTEURS

FOURNISSEURS DE SERVICES DE GARDE D'ENFANTS EN MILIEU RURAL

Nom de l'organisme et des interlocuteurs	Services fournis par l'organisme
Durham West Farm Child Care Program Lynn Anne Outram (905) 985-3831	Services saisonniers sur les fermes, programme de relève des parents, centre de ressources, échange de renseignements sur les services de garde, groupe de soutien pour les fournisseurs de services informels
Lambton Rural Child Care Lori Redmond (519) 882-3480	Services saisonniers sur les fermes, garde en résidence privée réglementée, centre de ressources
Lennox & Addington Resource for Children Ewa Massey-Henry (613) 354-6318	Garderies, garde en résidence privée réglementée, centre de ressources, garderie pour enfants d'âge scolaire, programme de ressources pour enseignants. Auparavant : services groupés de garde familiale d'enfants
Muskoka Family Focus Laura Stoutin (705) 645-3027	Garderies, garde d'enfants en résidence privée réglementée, centre de ressources, garderie pour enfants d'âge scolaire
North Wellington Advisory Group Barbara Brownell (519) 848-2667	Garderies, garde d'enfants en résidence privée réglementée, services d'urgence dans le domicile de l'enfant, centre de ressources. Auparavant : services groupés de garde familiale d'enfants
Northumberland Rural Child Care Margaret Appleby (board member) Janet Mathews (executive director) (613) 475-1325	Garderie d'été, garde d'enfants en résidence privée réglementée, garderie pour enfants d'âge scolaire. Auparavant : services saisonniers sur les fermes.
Southeast Grey Community Outreach (Kid n' Us) Carol Gott (519) 896-3692	Garderies, garde d'enfants en résidence privée réglementée, programme de relève des parents, garderie pour enfants d'âge scolaire. Auparavant : services de garde d'urgence dans le domicile de l'enfant
Centre pour enfants Temiskaming child care Judy Parker (705) 267-7901	Garderie, garde d'enfants en résidence privée réglementée, centre de ressources. Auparavant : programme saisonnier sur les fermes

REPRÉSENTANTS RÉGIONAUX DU MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES DE L'ONTARIO

Bureau régional de Belleville
Pat Tretina

Bureau régional de Mississauga
Elizabeth Wagle

Bureau régional d'Owen Sound
Rosalind Brooks

Bureau régional de Timmins
Dorothy Bale

Bureau régional de Windsor
Michael Beda

Bureau régional de Guelph
Barbara Schuler

Bureau régional d'Oshawa
Vera Blower

Bureau régional de Peterborough
Kevin Morris

Bureau régional de Waterloo
Larry Himmelman

AUTRES MINISTÈRES DE L'ONTARIO

Don Gilroy
Directeur, Directives concernant les subventions en immobilisations et le financement des écoles
Ministère de l'Éducation et de la Formation

AUTRES PROVINCES

Île-du-Prince-Édouard
Ministère des services sociaux et communautaires
Kathy Rochon

Québec
L'Office des services de garde à l'enfance
Margaret de Serre

Manitoba
Ministère des Services familiaux
Julie Friesen

Alberta
Ministère des Services sociaux
Marlene Jubenville

Colombie-Britannique
Ministère de l'Égalité des femmes
Jane Beach

DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES, ZONES RURALES DE L'ONTARIO

NOMBRE D'ENFANTS DE 0 À 14 ANS

Le tableau I présente le nombre d'enfants dans des collectivités de types et de tailles différents. On a choisi la tranche d'âge de 0 à 14 ans qui correspond aux fourchettes d'âges utilisées par Statistique Canada. Cela ne signifie pas pour autant que nous estimons que tous les enfants de moins de 14 ans devraient recevoir des services de garderie.

Tableau I

Nombre d'enfants de 0 à 14 ans vivant dans des collectivités de diverses tailles en Ontario, 1991

Population totale	0 à 4 ans (707 595)	5 à 9 ans (689 395)	10 à 14 ans (658 260)	Total, 0 à 14 ans (2 055 250)
Population urbaine totale	570 085	544 170	517 035	1 631 290
• 10 000 +	532 710	505 895	481 560	1 520 165
• 5 000 à 10 000	16 230	16 110	14 855	47 195
• moins de 5 000	21 145	22 165	20 620	63 930
Population rurale totale	137 510	145 225	141 225	423 960
• marge métropole	40 450	40 520	38 870	119 840
• marge ville	17 110	18 615	18 700	54 425
• zone isolée	79 950	86 090	83 655	249 695

Source: Préparé par le Centre de statistiques internationales à partir de données du recensement de 1991 de Statistique Canada.

Notes: D'après la définition de Statistique Canada, une zone rurale est une zone située en dehors d'une zone urbaine. Une zone urbaine, quant à elle, est une zone où la concentration de la population a atteint au moins 1 000 habitants et où la densité est d'au moins 400 habitants par kilomètre carré.

Les zones rurales en marge d'une communauté urbaine sont des zones rurales socialement et économiquement intégrées à un centre urbain d'au moins 100 000 habitants.

Les zones rurales en marge d'une ville sont des zones rurales socialement et économiquement intégrées à un centre urbain ayant 10 000 à 99 999 habitants.

Les zones rurales isolées sont les zones non intégrées à un centre urbain comptant au moins 10 000 habitants.

NOMBRE D'ENFANTS VIVANT SUR LES FERMES

On trouvera dans le tableau II des données concernant les enfants vivant sur les fermes des zones rurales de l'Ontario en 1991. Les zones rurales sont celles définies pour le tableau I de la page précédente, y compris les trois catégories : en marge d'une communauté urbaine, en marge d'une ville et région isolée. La population agricole est celle qui vit dans les régions rurales et qui fait partie du ménage d'exploitants agricoles qui vivent sur leur ferme. Les habitants ruraux non-agriculteurs sont des personnes qui vivent dans des régions rurales mais pas dans ce type de ménage agricole.

Tableau II

Nombre d'enfants vivant ou non sur des fermes en Ontario en 1991

Population rurale totale	0 à 4 ans (137 510)	5 à 9 ans (145 225)	10 à 14 ans (141 225)	Total (423 960)
Population rurale et agricole totale	14 660	17 540	18 165	50 365
Population rurale et non agricole totale	122 850	127 685	123 060	373 595

Source: Préparé par le Centre de statistiques internationales à partir des données du recensement de 1991 de Statistique Canada.

PARTICIPATION DANS LA POPULATION ACTIVE

Hommes et femmes

Le tableau III de la page suivante a été préparé à partir de données de l'*Étude nationale canadienne sur la garde des enfants* (Lero et al., 1992). Cette étude était fondée sur un échantillon de 20 687 ménages ontariens ayant au moins un enfant de moins de 13 ans. L'échantillon a été choisi de façon à être représentatif des régions rurales et urbaines. Une collectivité rurale était définie comme étant une collectivité de moins de 1 000 habitants et ayant une densité de moins de 400 habitants par kilomètre carré au moment du recensement de 1986. Les renseignements concernant les familles ont été recueillis au moyen d'un sondage téléphonique standard mené à l'automne 1988. Ce tableau montre que 54,6 % des couples vivant dans des collectivités urbaines de moins de 1 500 habitants ou dans des collectivités rurales, et qui ont au moins un enfant de moins de six ans, étaient des familles à double revenu. En outre, 35,2 % des couples vivant dans ces types de collectivités étaient des familles à un seul revenu.

Tableau III

Distribution des familles de l'Ontario ayant au moins un enfant de moins de 13 ans, selon l'emploi des parents et la densité de population, 1988.

Âge du plus jeune enfant	100 000 habitants ou plus	15 000 à 99 999 habitants	Zone urbaine de moins de 1 500 habitants et zone rurale
Plus jeune enfant de moins de six ans			
couples à deux revenus	50,9 %	49,9 %	54,6 %
couples à un revenu	34,8 %	33,8 %	35,2 %
parent seul à un revenu	6,4 %	-----	-----
autre	7,9 %	10,5 % *	5,9 % *
Plus jeune enfant entre six et 12 ans			
couples à deux revenus	60,4 %	58,9 %	63,9 %
couples à un revenu	21,0 %	21,4 % *	22,6 %
parent seul à un revenu	13,0 %	14,2 %	8,0 %
autre	5,5 %	-----	-----

Source: L'*Étude nationale canadienne sur la garde des enfants,* 1988. Totalisations spéciales par Donna S. Lero, Ph.D., université de Guelph, 1993.

Notes: Le symbole ----- signifie que le pourcentage est trop petit pour être calculé. * signifie que le pourcentage est incertain en raison de la variabilité de l'échantillon.

Participation des femmes à la population active

Le tableau IV contient des renseignements sur la participation estimée des femmes rurales dans la population active. Ce tableau a été mis au point à partir de données de l'Enquête annuelle sur les finances des consommateurs réalisée par Statistique Canada. L'enquête recouvre environ 11 000 répondants de l'Ontario, dont environ 20 % ont au moins un enfant de moins de sept ans. Dans ce tableau, les données de deux années, 1991 et 1992, ont été combinées pour former un ensemble unique de données agrégées afin d'accroître la taille de l'échantillon et de produire une estimation d'autant plus exacte. L'estimation de la participation à la population active, dans le tableau III, est fondée sur une moyenne des deux années. Une collectivité rurale est une collectivité de moins de 1 000 habitants dont la densité est inférieure à 400 habitants par kilomètre carré. D'après le tableau, environ 44 200 femmes des zones rurales et urbaines de moins de 2 500 habitants travaillent à temps plein ou surtout à temps plein à l'extérieur de la maison.

Tableau IV

Participation estimée à la population active
des femmes ayant des enfants de moins de sept ans
pendant l'année de référence (1991 et 1992 ensemble)

Lieu de résidence	Surtout à temps plein	Surtout à temps partiel	Hors population active	Total
Zones rurales et zones urbaines de moins de 2 500 habitants	44 200 (43 %)	29 365 (29 %)	28 240 (28 %)	101 805 (100 %)
Zones urbaines de plus de 2 500 habitants	273 220 (49 %)	137 420 (24 %)	152 780 (27 %)	563 420 (100 %)

Source: Préparé par le Centre de statistiques internationales à partir des microdonnées de l'*Enquête sur les finances des consommateurs* de Statistique Canada, 1991 et 1992.

Travail rémunéré des familles agricoles hors de la ferme

D'après Statistique Canada (1991), dans 24 % des exploitations agricoles de l'Ontario ayant deux exploitants, l'un des exploitants a travaillé hors de la ferme pendant 190 jours ou plus en 1990. En outre, dans les fermes à deux exploitants, une personne travaillait à l'extérieur pour 60 à 189 jours. Dans 14 % des cas (12 940 fermes), la personne qui travaillait hors de la ferme pendant 60 jours ou plus était une femme. Malheureusement, les données ne tiennent pas compte de l'âge des enfants de ces femmes.

LA DISPONIBILITÉ DES SERVICES DE GARDE D'ENFANTS EN ONTARIO

En Ontario en 1991, il y avait :

- 848 625 enfants de moins de six ans et 946 195 enfants de six à 12 ans (Statistique Canada, 1992); et

- environ 350 670 femmes détenant un emploi rémunéré et ayant au moins un enfant de moins de six ans à la maison (Statistique Canada, 1993).

En 1993, 129 752 enfants étaient inscrits dans des garderies agréées, et environ 15 793 enfants étaient placés chez des fournisseurs de services réglementés en résidence privée (ministère des Services sociaux et communautaires, communication personnelle). Par conséquent, environ 145 545 enfants au total reçoivent des services de garde réglementés. Il est impossible de chiffrer le nombre d'enfants gardés de façon informelle (non réglementée). Il faut observer que les renseignements ci-dessus concernent les enfants de 0 à 12 ans qui sont gardés, alors que les estimations relatives à l'emploi des femmes ont été établies pour les femmes ayant au moins un enfant de moins de six ans. Quoi qu'il en soit, les chiffres mettent en évidence le manque d'harmonie entre le besoin probable de services de garde d'enfants et la disponibilité de tels services réglementés.

En 1990, le budget fédéral limitait la croissance du partage des coûts par le fédéral en vue de la garde des enfants au titre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) en Ontario à une augmentation de cinq pour cent par rapport au montant de l'année précédente. Or, cette limite a été imposée au moment même où la récession produisait une hausse en flèche du besoin de services sociaux. Pour préserver les niveaux existants de subventions aux parents, la province s'est vue obligée de contribuer de sa poche. Cette situation s'est soldée par des pressions en vue de limiter l'expansion des services de garde d'enfants. Pourtant, le gouvernement a rajouté 20 000 places entièrement subventionnées au système en 1993 afin de soutenir le programme BoulotOntario.

Le maintien des services existants et l'accroissement du potentiel de disponibilité sont le résultat des éléments suivants :

- la reconnaissance par le ministère des Services sociaux et communautaires du besoin d'offrir des fonds d'exploitation réguliers aux programmes de garde d'enfants afin de les aider à devenir financièrement stables. Il s'est publiquement engagé à faire de même pour les programmes de services non réglementés sans but lucratif; et

- l'initiative conjointe de 1988 par le ministère de l'Éducation et le ministère des Services sociaux et communautaires en vue de fournir des places permanentes de garderie dans toutes les nouvelles écoles élémentaires, les frais de construction du bâtiment étant remboursés à 100 % par le ministère de l'Éducation et de la Formation, à concurrence d'un maximum de 350 000 $. Le ministère des Services sociaux et communautaires apporte son concours à l'exploitant lors des premiers achats de mobilier et d'équipement. Cette initiative a entraîné la création de près de 200 garderies dans la province, et une centaine d'autres garderies en sont au stade de la planification (Don Gilroy, ministère de l'Éducation et de la Formation, communication personnelle).

FACTEURS DE COÛT

LE COÛT DE LA GARDE D'ENFANTS DANS LES ZONES RURALES

Le coût d'exploitation des programmes de garderie dans les zones rurales est probablement plus élevé que dans les zones urbaines pour les raisons suivantes :

- en 1991, le taux salarial moyen[1] dans les garderies de l'Ontario était de 11,38 $, soit environ 22 000 $ par année (Fédération canadienne des services de garde à l'enfance/Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, 1992). Pour attirer et retenir des fournisseurs de services formés pour les garderies ou les services d'inspection, les programmes ruraux devraient verser des salaires comparables à ceux des agglomérations urbaines;

- les fournitures, les aliments, le transport des inspecteurs et les frais d'interurbain sont plus élevés dans les zones rurales que dans les agglomérations urbaines (Abramovitch, 1989, *Northwestern Ontario Regional Day Care Committee*, 1990). Les petits magasins locaux ne sont pas en mesure d'acheter les marchandises en vrac pour faire économiser le client. En outre, les frais de transport des fournisseurs du sud de la province se rajoutent au prix payé par le propriétaire du magasin. Pour appeler une collectivité avoisinante, il faut parfois payer des frais d'interurbain. Les distances parcourues par les inspecteurs, dont les frais de transport sont remboursés par le programme, sont plus longues qu'en ville. Les fournisseurs de services de garde ruraux que nous avons interrogés lors de la préparation de cette étude ont également indiqué que les inspecteurs ne peuvent pas visiter autant de domiciles dans une zone à faible densité de population que dans une agglomération urbaine, parce que les distances sont trop grandes; et

- la faible densité des zones rurales signifie que les agences de garde d'enfants ne sont pas toujours capables de placer autant d'enfants chez un fournisseur de services en résidence privée qu'elles pourraient le faire en ville.

LE COÛT DE LA GARDE D'ENFANTS POUR LES PARENTS

Présentement en Ontario, les parents paient la majeure partie du coût d'exploitation des services de garderie, soit en entier, soit en partie avec l'aide d'une subvention. Pour déterminer un coût abordable, il faut tenir compte des faits suivants :

- en 1993 en Ontario, les frais perçus par les garderies agréées sans but lucratif variaient de 4 000 $ à 10 291 $ par année, d'après l'âge de l'enfant (enquête inédite du MSSC); et

- en 1993, les frais perçus par les services réglementés de garde d'enfants en résidence privée allaient de 19 $ à 25 $ par jour, selon l'âge de l'enfant (Draper, 1993).

Comme il est indiqué au tableau IV ci-dessous et au tableau V de la page suivante, en 1991-1992 environ 52,3 % des familles rurales ayant au moins un enfant de moins de 12 ans gagnaient un

---

1 Par moyenne, on entend le score moyen d'une variable, calculé en faisant la somme de tous les scores obtenus pour la variable et en la divisant par le nombre total de scores.

revenu familial net de moins de 40 000 $. Pour 26 % de ces familles, ce revenu tombait sous la barre des 30 000 $. Le pourcentage plus élevé de familles ayant un revenu net de moins de 20 000 $ dans les agglomérations urbaines de 30 000 habitants ou plus traduit le pourcentage plus élevé de familles monoparentales dans les grandes villes. Compte tenu de ce fait, et aussi du fait que Statistique Canada inclut dans sa définition des zones rurales les terrains de deux à cinq acres qui existent dans des régions telles que York, la proportion supérieure de familles ayant un revenu net de moins de 40 000 $ dans les zones rurales donne à penser que le revenu familial net des collectivités rurales tend à être inférieur à celui des agglomérations urbaines.

Tableau IV

Distribution du revenu familial net moyen
de familles ayant au moins un enfant de moins de 12 ans,
selon le lieu de résidence

Lieu de résidence	Moins de 20 000 $	20 000 $ à 29 999 $	30 000 $ à 39 999 $	40 000 $ à 49 999 $	50 000 $ ou plus	TOTAL
Zones rurales et urbaines de moins de 2 500 habitants	10,2 %	15,8 %	26,3 %	21,2 %	26,4 %	100%
Zones urbaines de 2 500 à 29 999 habitants	12,7 %	14,3 %	20,4 %	22 %	30,5 %	100%
Zones urbaines de 30 000 à 99 999 habitants	15,9 %	14,2 %	22,2 %	20,7 %	27,1 %	100%
Zones urbaines de plus de 100 000 habitants	14,5 %	10,8 %	19,1 %	18,8 %	36,7 %	100%

Source: Préparé par le Centre de statistiques internationales à partir des microdonnées de l'*Enquête sur les finances des consommateurs*, 1991 et 1992.

L'*Enquête sur les finances des consommateurs* est menée tous les ans et concerne environ 11 000 répondants de l'Ontario. Dans le tableau IV, nous avons combiné les données de deux années, 1991 et 1992, afin de donner un jeu de données agrégées afin d'accroître la taille de l'échantillon et d'en tirer une estimation plus précise.

Tableau V

Pourcentage de familles ayant au moins un enfant de moins de 12 ans, par lieu de résidence et par fourchette de revenu net

Lieu de résidence	Moins de 20 000 $	Moins de 30 000 $	Moins de 40 000 $	Moins de 50 000 $
Zones rurales et urbaines de moins de 2 500 habitants	10,2 %	26 %	52,3 %	73,5 %
Zones urbaines de 2 500 à 29 999 habitants	12,7 %	27 %	47,4 %	69,4 %
Zones urbaines de 30 000 à 99 999 habitants	15,9 %	30,1 %	52,3 %	73 %
Zones urbaines de plus de 100 000 habitants	14,5 %	25,3 %	44,4 %	63,2 %

Source: Préparé par le Centre de statistiques internationales à partir des microdonnées de l'*Enquête sur les finances des consommateurs* de Statistique Canada, 1991 et 1992.

Note: Pour obtenir les pourcentages de la colonne « moins de 30 000 $ », nous avons additionné les colonnes « moins de 20 000 $ » et « 20 000 $ à 29 999 $ », du tableau IV. La même méthode a servi à obtenir les pourcentages des autres colonnes.

La suggestion que le revenu familial des zones rurales est sans doute inférieur à celui des agglomérations urbaines de plus de 2 500 habitants est confirmée par les données compilées dans le tableau VI de la page suivante. Ce tableau montre que l'écart-type[2] des revenus familiaux nets est plus bas dans les zones rurales et les agglomérations urbaines de plus de 2 500 habitants, et plus élevé dans les zones urbaines de plus de 100 000 habitants. Autrement dit, l'éventail des revenus est plus grand dans les agglomérations urbaines importantes. Cela traduit peut-être la proportion plus élevée de familles monoparentales et de familles à revenu élevé dans ces collectivités.

---

2 La racine carrée de la moyenne arithmétique des écarts, élevés au carré, par rapport à la moyenne dans une distribution de fréquences. Plus l'écart-type est important, plus l'écart (ou l'éventail) dans la distribution des chiffres est important.

Tableau VI

Écart-type des revenus familiaux nets de familles ayant au moins un enfant de moins de 12 ans, par lieu de résidence

Lieu de résidence	Revenu net	Écart-type
Zone rurale	41 160 $	19 085 $
Zone urbaine de moins de 2 500 habitants	41 115 $	16 880 $
Zone urbaine de 2 500 à 29 999 habitants	42 600 $	20 375 $
Zone urbaine de 30 000 à 99 999 habitants	40 510 $	21 020 $
Zone urbaine de plus de 100 000 habitants	45 500 $	23 945 $

Source: Préparé par le Centre de statistiques internationales à partir des microdonnées de l'*Enquête sur les finances des consommateurs* de Statistique Canada, 1991 et 1992.

Les déductions fiscales peuvent aider à défrayer les coûts des services de garde d'enfants, mais pour profiter de la déduction pour frais de garde d'enfants, le parent doit disposer de reçus. La déduction maximale pour les frais de garde d'enfants faisant l'objet d'un reçu en 1993 est de 5 000 $ pour chaque enfant de moins de sept ans, ou pour chaque enfant handicapé de moins de 14 ans. Notons que ces déductions portent sur le montant d'impôt qui aurait normalement dû être payé. Par conséquent, selon le revenu, le montant effectivement reçu pourra être inférieur à 500 $, même si le parent a dépensé des milliers de dollars en services de garde.